# الفهـــرس





# تقديم

يشكل القرار المشترك، باعتباره مستوى متقدما للمشاركة، موضوع هذا المؤلف، الذي يقف على أحد الأدوات الأكثر شيوعا في العالم حاليا، وهي الميزانية التشاركية. ولدراسة إمكانية تطبيقها في السياق المغربي، خصصت الشبكة المغربية للحكامة التشاركية لبرنامج «كومان» لقاء (أكادير، ماي 2016) نوقشت خلاله الميزانية التشاركية على ضوء المستجدات القانونية والتنظيمية الوطنية، مع عرض التجارب الملموسة لبعض الجماعات المغربية (شفشاون، العرائش، تطوان) ونظيراتها التونسية (منزل بورقيبة، رواد، سبيطلة).

# مقدمة



كرس الإصلاح الدستوري لسنة 2011، متبوعا بالقوانين التنظيمية الجديدة المتعلقة بالجماعات الترابية، مبدأ المشاركة المواطنة في التشريع الوطني، والتي أعطت هامشا مهما للمجالس الترابية المنتخبة في وضع وتطبيق آليات تشاركية للحوار والتشاور مختلفة الأهمية على عدة مستويات: الإخبار، الاستشارة والتشاور وكذا الإصدار المشترك للقرار.

يتجلى ذلك من خلال الفصل 139 من الدستور الذي ينص على أنه «تضع مجالس الجهات ومجالس الجماعات الترابية الأخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنات والمواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية ...». تترجم عدة مواد قانونية اخرى هذا التوجه الجديد للمشرع، بناء على أساس رئيسي وهو الديمقراطية المواطنة والتشاركية، ومبادئ الحكامة الجيدة (أنظر كتاب «الإطار القانوني والتنظيمي للحكامة التشاركية المحلية، يناير 2017).

بالنسبة للمستوى الجماعي، وعلى غرار المستويات الترابية الأخرى، فإن درجة انخراط المواطنين في تدبير الشؤون العامة رهين بالإرادة السياسية لمجلس الجماعة واستعداده، لأخذ مبادرة إطلاق دينامية للمشاركة المباشرة، بما يتطابق مع خصوصيات السياق المحلي.

يعتبر هذا المؤلف ثمرة تعاون وثيق بين مشروعين للمؤسسة الألمانية للتعاون الدولي (GIZ)، وهما برنامج «تعاون المدن والبلديات – الحكامة المحلية التشاركية بالمغرب الكبير» الحامل لإسم «كومان» (CoMun) ومشروع «النهوض بتدبير القرب في الجماعات – جماعة مواطنة». يقوم المشروعان بمختلف أنشطتهما لفائدة الجماعات المغربية بتعاون مع المديرية العامة للجماعات المحلية التابعة لوزارة الداخلية، في إطار التعاون المغربي – الألماني.

«كومان» هو برنامج جهوي للتنمية الحضرية والحكامة المحلية الذي يعمل على تشجيع إرساء هياكل وبنيات تشاركية بالمغرب وفي دول أخرى بالمغرب الكبير. ويهدف أيضا إلى المساهمة في إقرار فعالية أكبر للإدارات الجماعية في مجال التدبير الحضري والحكامة التشاركية المحلية. تشكل شبكات المدن الأدوات المميزة للبرنامج. وتتعلق بخمسة مواضيع كبرى للتدبير المحلي، وهي: الحركية الحضرية والنقل العمومي، تدبير النفايات، التحكم في الطاقة، رد الاعتبار للمدن العتيقة والحكامة التشاركية المحلية. يعمل البرنامج على مد الشبكات ومن خلالها المدن بعدد كبير من الأدوات والآليات المناسبة من أجل تطبيقها قصد تحقيق مهامها في تدبير الشؤون المحلية.

تعمل الوكالة الألمانية للتعاون الدولي والمديرية العامة للجماعات المحلية من خلال البرنامج على تزويد هاته الشبكات الموضوعاتية المكونة من مجموعة من المدن بوسائل وآليات ملائمة تساعد على تمكينها من تدبير فعال وناجع للشؤون المحلية.

وعلاوة على ذلك، تعتبر الشبكة المغربية للحكامة التشاركية بمثابة منصة جديدة للنقاش حول قضايا الحكامة المحلية والديمقراطية التشاركية. وتهدف الشبكة إلى إفساح مجال للحوار وتبادل الخبرات الجيدة بين المسؤولين التقنيين والمنتخبين من مختلف المدن المغربية من أجل مواجهة التحديات التي تفرضها النصوص القانونية والتنظيمية الجديدة والمساهمة في تحقيق الحكامة التشاركية.



يقدم مشروع «النهوض بتدبير القرب في الجماعات – جماعة مواطنة» دعما للمديرية العامة للجماعات المحلية في جهودها لترسيخ سياسة اللامركزية وثقافة القرب والحكامة على المستوى المحلي. كما يهدف من خلال مقاربة تشاركية، إلى تحسين جودة المرافق الجماعية في الاتجاه الذي يجعلها تستجيب بشكل أفضل لحاجيات السكان. يدعم البرنامج عشر جماعات شريكة في ثلاثة مجالات: تحسين جودة مصلحة الاستقبال، تحسين التواصل حول العمل الجماعي وتقوية القدرات في مجال استعمال المناهج التشاركية.

يندرج هذا المؤلف في إطار سلسلة من المنشورات حول موضوع الحكامة التشاركية المحلية. وهو يسلط الضوء على مختلف مستويات المشاركة المواطنة في تدبير الشؤون المحلية: الإخبار، الاستشارة، التشاور والقرار المشترك. وبالنسبة لكل مستوى، فقد تم ابراز عدد كبير من الأدوات والمقاربات على المستوى الدولي خلال العشريتين الأخيرتين.

تقدم هذه السلسلة من المنشورات عددا من المناهج الأساسية التي تستعمل بالنسبة لمختلف هذه الأشكال من المشاركة المواطنة الموجهة للمسؤولين الجماعيين من جهة، بغاية دعمهم في جهودهم لاستعمال مناهج تشاركية قصد تحسين جودة المرافق الجماعية حتى تستجيب بشكل أفضل لحاجيات السكان. ومن جهة أخرى، فإنها موجهة لكل فاعل في المجتمع المدني مهتم بالشأن العام المحلي.



# ١

# القرار المشترك: في صلب الديمقراطية التشاركية



## 1. تعـريـف

يعتبر القرار المشترك أحد أعلى مستويات مشاركة المواطنات والمواطنين في تدبير الشؤون العامة. ويتجلى في مساهمة المواطنات والمواطنين في مسلسل اتخاذ القرار المتعلق بالتخطيط وبتنفيذ السياسات والمشاريع العامة حيث أن صوتهم لا يبقى فقط استشاريا بل يصبح ملزما: يتعين على المسؤولين السياسيين الذين اختاروا هذا الأسلوب من المشاركة أن يحترموا ويلتزموا بالاختيارات المعبر عنها من طرف المواطنات والمواطنين.

وبالمقارنة مع الأشكال الأخرى للمشاركة (الإخبار، الاستشارة، التشاور)، فإن القرار المشترك يمنح سلطة حقيقية في اتخاذ القرار لمنظمات المجتمع المدني والجمعيات والمواطنات والمواطنين، الذين يصبحون في قلب القرار ويمارسون بذلك مسؤوليات سياسية هامة.

## 2. المبـــادئ

حسب «إيف كابان»، المتخصص في مجال الميزانية التشاركية، فإن المبادئ الأساسية التي يقوم عليها القرار المشترك هي «الديمقراطية بصفتها نموذجا سياسيا، والحكامة الجيدة. وبالرغم من أن هذه المبادئ تعتبر ذات صبغة عالمية، فإن كل مدينة أو بلد يترجمها على شكل وسائل سياسية بحسب حاجياته الخاصة ووفق السياق المحلي[1]». ويرتكز القرار المشترك على عدة مبادئ أغلبها ما يلي:




### 1.2. المشاركة

لا يمكن الحديث عن وجود آليات للقرار المشترك دون المشاركة المباشرة للمواطنات والمواطنين. فتوجه السياسات العمومية المحلية ليس فقط نتيجة للاختيارات التي تتم داخل مجلس الجماعة، وإنما أيضا لاختيارات السكان.

1. Yves CABANNES, *72 questions courantes sur le budget participatif*, ONU-Habitat, Nairobi, 2005, p. 32.



### 2.2. التضامن والعدالة الإجتماعية

إن مساهمة المواطنات والمواطنين في تحديد الأهداف ذات الأولوية على مستوى جماعة ما يقوي الشعور بحالات انعدام المساواة والتمييز الموجودة. وهكذا يمكن للجماعة أن توجه موارد الميزانية إلى المناطق والسكان الأكثر حاجة.

### 3.2. الشفافية

ترتكز آليات القرار المشترك على التواصل الشفاف من قبل الجماعة، حتى تسمح للمشاركات والمشاركين باتخاذ القرارات التي تبدو لهم الأكثر صوابا، وعن معرفة تامة. وعلى المنتخبين والموظفين أن يتقاسموا المعلومات المفيدة المتعلقة بالبرامج السياسية، وبالميزانية، وبشراكات الجماعة، وكل العناصر الأخرى المتعلقة بالأموال العامة. تلتزم الجماعة أيضا بالتواصل في إطار تنفيذ وتتبع المشاريع الناتجة عن القرار المشترك (طلبات العروض المتعلقة بالصفقات العمومية، إنجاز الأشغال، إلخ.)، وكذلك عند تقييم هذا المسلسل.

### 4.2. الاستمرارية والقابلية للتكيف

يحقق القرار المشترك كل آثاره عندما يمتد في الزمان ويصبح مسلسلا سياسيا مستمرا ومتدرجا. إن تقييم هذا المسلسل وتجديده الدوري يسمحان بتكييف الآليات مع تطور السياقات المحلية. غير أن القرار المشترك يمكن أن يتحدد في إجراء يتعلق بنقطة معينة يسمح بإشراك المواطنات والمواطنين في قرار أو عدة قرارات.



# 3. الأهـــداف

إن الجماعات التي تنخرط في دينامية القرار المشترك يمكن أن تحقق أهدافا مختلفة، سياسية، اقتصادية، إدارية واجتماعية. ويمكن أن تندمج هذه الأهداف فيما بينها كما يمكن أن تتطور مع مرور الوقت.

## 1.3. دمقرطة الديمقراطية

هذا الهدف الأول هو ذو طابع سياسي، حيث يهدف إلى توسيع مجال اللعبة الديمقراطية، التي لا تبقى محدودة فقط في آليات الديمقراطية التمثيلية، بل تصبح ممتدة إلى الديمقراطية التشاركية. إن القرار المشترك يغير العلاقة بين الإدارة العمومية والمواطنات والمواطنين. فهو يدرج تدبير الشؤون العامة في مستوى أفقي ينتمي لصنف الشراكة، وليس في إطار منطق عمودي ذو صبغة هرمية. ويصبح تدبير الشؤون العامة قضية الجميع، فيما يسميه البعض بتجذير الديمقراطية[2].




## 2.3. عقلنة النفقات وتحسين جودة المرافق العمومية

يتعلق هذا الهدف باستعمال الموارد العمومية، حيث أن إشراك المواطنات والمواطنين في تحديد النفقات العامة يسمح للجماعات الترابية بالاستفادة من خبرتهم بصفتهم مستعملين للمرافق العمومية، وبالتالي «الإنفاق بشكل أفضل». ويمكن ايضا للقرار المشترك أن يوضع بشكل يدعم شفافية الميزانية والشفافية المالية[3].

## 3.3. بناء الرابط الاجتماعي

إن وضع آليات للقرار المشترك يمكن أن يهدف إلى تغيير العلاقات بين مجموعات مختلفة من السكان الذين يتم إشراكهم في المسلسل، ولكن أيضا العلاقات بين السكان والإدارة العمومية، يتعلق الأمر بربط أو إعادة ربط الحوار بين مختلف الفاعلين المنتمين لنفس المنطقة.

2. Dominique ROUSSEAU, *Radicaliser la démocratie. Propositions pour une refondation*, Seuil, Paris, 2015.
3. Yves SINTOMER, Carsten HERZBERG, Giovanni ALLEGRETTI, Les budgets participatifs dans le monde. Une étude transnationale. Dialog Global, N° 25, 2014, p.20.



## 4. المــزايـــــا

يعتبر تطبيق آليات القرار المشترك مفيدا لكل من الإدارة العمومية، والمواطنات والمواطنين، وكذا لمجموع المنطقة المعنية[4].




### 1.4. تقوية المواطنة المحلية

يعطي القرار المشترك لمفهوم المواطنة والصالح العام كامل معناها من خلال إشراك المواطنات والمواطنين في مسؤوليات سياسية مهمة. إن تقوية الثقة بين الفاعلين المحليين يتجلى أيضا في تحسين الثقافة المدنية. في بعض تطبيقات الميزانية التشاركية، يمكن القرار المشترك من الرفع من حس المسؤولية لدى المواطنات والمواطنين، يصل الى حد الرفع من نسبة استخلاص الضرائب المحلية. فعلى سبيل المثال، في «كامبيناس وريسيفي (البرازيل)، وفي كوينكا (الإكوادور)، تحسن تحصيل الضرائب بشكل ملموس خلال بضع سنوات فقط، بينما في بورتو اليغري (البرازيل)، انخفض مستوى متأخرات الضريبة العقارية من 20% الى 15% وكانت النتيجة المنطقية أنه في أقل من 10 سنوات، انتقلت الضريبة العقارية من 6% الى 12% من المداخيل العادية للجماعة»[5].

### 2.4. المطابقة بين النفقات العمومية والحاجيات

إن إشراك المواطنات والمواطنين في مسلسل اتخاذ القرار يسمح بترتيب جديد للأولويات، ومن ثم فإن الأموال العامة تصبح موجهة نحو الحاجيات الحقيقة للمواطنات والمواطنين، وتصبح السياسات العمومية أكثر فعالية لأنها تحدد من قبل المستفيدين منها وكذا مهنيي الحكامة المحلية. كما تضمن هذه الدينامية أيضا انخراط المواطنات والمواطنين في عمل الجماعة.

---

4. Bachir KANOUTE, *Manuel du Budget participatif en Afrique francophone*, Vol. 1, ONU-Habitat, ENDA Tiers-monde, p. 27.
5. Yves CABANNES, *72 questions courantes sur le budget participatif*, ONU-Habitat, Nairobi, 2005, p. 44 Pour le spécialiste du Budget participatif Yves Cabannes, *«en Amérique Latine, il est clairement démontré que le budget participatif entraîne à la fois une augmentation des recettes (impôts et d'autres redevances) et une réduction de la fraude fiscale. Les raisons examinées sont liées à la transparence de l'administration publique qui va de pair avec le budget participatif. En outre, la visibilité à court terme des travaux et services publics consécutive au BP modifie généralement le civisme fiscal»*.



### 3.4. تقليص الفوارق وتحسين ظروف العيش

إن تحديد المشاريع ذات الأولوية من طرف القاعدة، بما فيها السكان الأكثر تضررا، يسمح بتقليص الفوارق الاجتماعية والاقتصادية. وبالتالي فإن مضاعفة المشاريع الناتجة عن مسلسل القرار المشترك يمكنها تقوية وتحسين ظروف العيش في المناطق الأكثر تهميشا.
وفي بعض الجماعات، تهدف الميزانية التشاركية بصفة خاصة إلى إشراك الفئات السكانية الهامشية، كالأطفال، والفقراء، والأجانب، والأشخاص في وضعية إعاقة، إلخ[6].

## 5. الفاعلون في القرار المشترك

يرتكز القرار المشترك على شراكة بين الفاعلين المحليين، يتم ترسيمها عند إطلاق المسلسل.




### 1.5. المنتخبات والمنتخبون

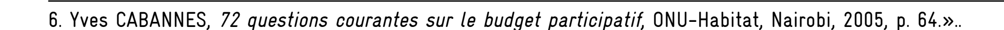
تلعب المنتخبات والمنتخبون دورا حاسما في تنشيط الحكامة التشاركية المحلية. فهم وحدهم الذين يملكون سلطة اتخاذ المبادرة لمنهجية تشاركية داخل الجماعة. كما أنهم مسؤولون أيضا عن اتخاذ القرارات التنظيمية الضرورية للسريان الفعلي للقرار المشترك.

### 2.5. الموظفات والموظفون

تشكل الموظفات والموظفون حلقة أساسية في الدينامية التشاركية للجماعة. فبمجرد اتخاذ القرار السياسي، غالبا ما يعملون على تأمين التفاعل مع السكان. ونظرا لكونهم غير خاضعين للإكراهات الانتخابية، فإن نشاطهم قد يمتد إلى عدة انتدابات انتخابية. كما أن معرفتهم بالآليات التشاركية بعيدا عن الصراعات الحزبية، تضمن استمراريتهم خارج الاستحقاقات الانتخابية.

### 3.5. الميسرات والميسرون

تعمل الميسرات والميسرون بعلاقة وطيدة مع الجماعة. فبصفتهم مواطنات ومواطنين أو أعضاء في جمعيات الأحياء، فهم يساعدون الجماعة في تنظيم مختلف» لحظات المشاركة». وبحكم تكوينهم في التقنيات التشاركية،



6. Yves CABANNES, *72 questions courantes sur le budget participatif*, ONU-Habitat, Nairobi, 2005, p. 64.»..



يمكنهم على سبيل المثال أن يشكلوا واجهة بين الجماعة والسكان (الإعلام، التحسيس) ومصاحبة المواطنين والمواطنات في التفكير والتعبير عن الأفكار المتعلقة بمشاريع الجماعة أو ملء أوراق التصويت، أو ملء الاستمارة المتعلقة بالتقييم.

### .3.5

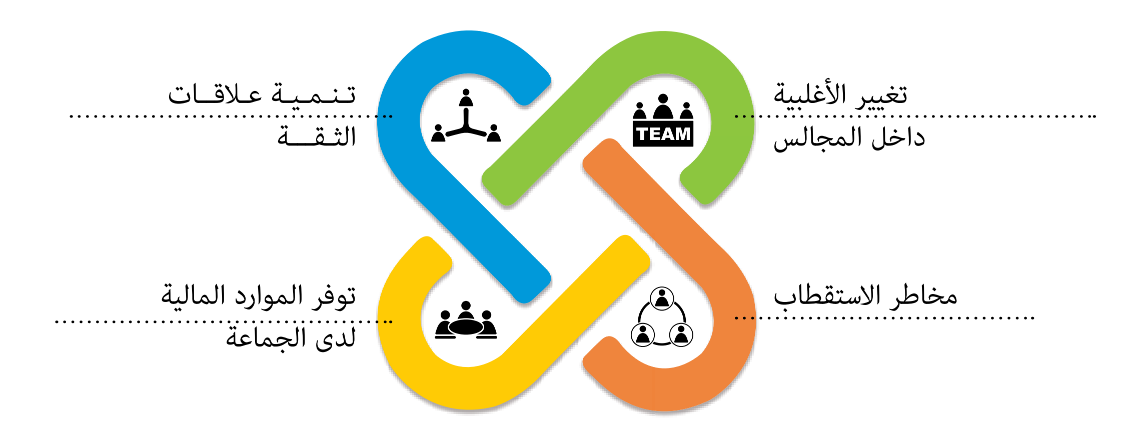
يمكن أن تشكل منظمات المجتمع المدني حلقة وصل مفيدة بين الجماعة والمواطنات والمواطنين. يمكن أيضا تعبئتها في عملية التواصل (الاتصال بمنازل الأشخاص، توزيع الاعلانات، إلخ.) أو في أية مراحل أخرى من المسلسل.

### .4.5 المواطنات والمواطنون

لا يمكن أن تتحقق المشاركة بدون مواطنات ومواطنين، حيث إن مشروعية المسلسل رهينة بشكل كبير بنسبة المشاركة؛ لكن نادرا ما تتجاوز هذه النسبة 5%، ولا ينخرط سوى الأشخاص الأكثر التزاما، أو أولئك الذين يمكنهم التفرغ من أجل المشاركة. مع ذلك، فإن ضعف المشاركة لا يعني بالضرورة فشل العملية، لأن انتشار المعلومة قد يؤدي إلى جذب عدد أكثر من المواطنات والمواطنين مع مرور الوقت.

مثــــال: في إطار الميزانية التشاركية لمدينة «بورتو أليغري» (البرازيل)، «انتقل عدد المشاركين من 976 سنة 1990 إلى 18.583 سنة 2001، قبل أن ينخفض إلى حوالي 15.000 في 2011»[7]. وعلى سبيل المقارنة، شارك أكثر من 500 شخص بمناسبة النسخة الأولى التجريبية للميزانية التشاركية بمدينة العرائش سنة 2015.

## .6 الحــدود والفــرص




7. Simon LANGELIER, « Que reste-t-il de l'expérience pionnière de Porto Alegre? », *Le Monde diplomatique*, octobre 2011.



### 1.6. تنمية علاقات الثقة

إن بناء علاقات الثقة بين الإدارة والمواطنات والمواطنين قد يأخذ وقتا طويلا عندما يكون هؤلاء قد أبعدوا لمدة طويلة عن تدبير الشؤون العامة، ومن شأن ذلك أن يوثر على نسبة المشاركة في الآليات التشاركية، سيما في البداية، إن أي مسلسل يضمن إنتاجا حقيقيا للقرار المشترك يشكل فرصة لإزالة هذا العائق من أمام المسلسل التشاركي وإعادة الثقة. من خلال استثمار تجربة أولى ناجحة، والتواصل الفعال والشفاف حولها، مما يشكل رافعة لهذا المسلسل.

### 2.6. توفر الموارد المالية لدى الجماعة

إن عدم إنجاز المشاريع المحددة في إطار مسلسل للقرار المشترك، بسبب عدم توفر الوسائل، قد يؤدي إلى عدم الفهم لدى المشاركات والمشاركين الذين تعبأوا، مما يقلل من استعدادهم للانخراط من جديد. لذا من المهم التأكد من توفر الموارد قبل إطلاق آليات القرار المشترك، ولو بحصر هذا المسلسل في مشاريع ذات كلفة قليلة.

### 3.6. تغيير الأغلبية داخل المجالس

من الممكن بعد الانتخابات الجماعية، ألا يرغب مجلس الجماعة الجديد في مواصلة تجربة القرار المشترك[8]. قد يؤثر هذا التغيير على علاقات الثقة التي نشأت بين السكان والإدارة. وفي الحالة التي يقرر فيها مجلس الجماعة متابعة مسلسل القرار المشترك، فإن تجربة الموظفات والموظفين قد تكون مفيدة لتأمين المرحلة الانتقالية. ومن أجل الحد من مخاطر التخلي عن هذا المسلسل من طرف مجلس الجماعة المنتخب حديثا، يوصي بمأسسة هذه الممارسة وإدراجها في النظام الداخلي للمجلس[9].

### 4.6. مخاطر الاستقطاب

قد يقوم أعضاء الإدارة، إما بشكل إرادي أو غير إرادي، بتخصيص معاملة تفضيلية لبعض الفئات من السكان، في إطار مسلسل تشاركي. ومن المناسب أيضا عدم إغفال مخاطر الاستغلال السياسي للجمعيات. لذا يوصي بضمان شفافية مساطر التعيين أو الانتخاب في المناصب الرئيسية لهذا المسلسل (الميسرون، المناديب، رؤساء المجموعات المحركة، وغيرها)، وضمان تجديد تعيين الأشخاص الذين يحتلون هذه المناصب.

**ملاحظة هامة:** قد تلجأ بعض الجماعات للقرعة لتعيين أعضاء بعض الأجهزة الخاصة بمسلسل القرار المشترك، أو لتعبئة المواطنات والمواطنين، كما هو الشأن في «غرو نوبل» (فرنسا)[10].

8. Sur cette question, voir : Yves, CABANNES, « Les budgets participatifs en Amérique latine. De Porto Alegre à l'Amérique centrale, en passant par la zone andine : tendances, défis et limites », pp. 128-138, *Mouvements*, 5/2006 (n° 47-48), p. 129.
9. À noter toutefois qu'après chaque élection communale, le nouveau Conseil établit un nouveau règlement intérieur qui ne reconduit pas automatiquement l'ensemble des mécanismes prévus par l'ancien Conseil.
10. Voir sur le site de la ville : http://www.grenoble.fr/461-conseils-citoyens-independants.htm#par3476





# 2

# الميزانية التشاركية:
# تحديد مشترك لتوجيه
# الموارد العمومية



تعتبر الميزانية التشاركية أداة متقدمة جدا للقرار المشترك. إن تعدد تجارب الميزانية التشاركية تتطابق مع الصيغة الجديدة لقياس الحكامة التشاركية المحلية. فقد أقرت عدة دول آليات للتخطيط التشاركي، كما هو الحال بالنسبة للمغرب حيث يتم إشراك المواطنين في وضع برنامج عمل للجماعة (المخطط الجماعي للتنمية سابقا). تتناول الفقرات التالية إمكانية تطبيق آليات الميزانية التشاركية في هذا السياق.

## 1. تعـريـف

تشكل كل تجربة للميزانية التشاركية مثالا فريدا يتوافق مع الخصوصيات المحلية للجماعة التي تعمل على تنفيذها، وبالتالي لا يمكن إعطاء تعريف عام لهذه الآلية الأساسية للإنتاج المشترك للقرار. يمكن القول أن الميزانية التشاركية هي مسلسل ديمقراطي تضميني ومستمر، يشرك السكان في تحديد جزء من الاستثمارات العمومية، ويمتد على أساس الدورة الزمنية لميزانية الجماعة ويسمح للسكان بالمشاركة الملموسة في الشؤون العامة (تحديد أشكال المشاركة، اقتراح مشاريع، التصويت، تنفيذ المشاريع، وتتبعها وتقييمها، تقييم المسلسل برمته).

لقد رأت الميزانية التشاركية النور بمدينة «بورتو أليغري» (البرازيل) سنة 1989. وبالنسبة لمؤسسيها وواضعيها الرئيسيين، فإن الميزانية التشاركية آلية «يقرر بواسطتها السكان تخصيص كل أو بعض الموارد العمومية المتوفرة أو يتم إشراكهم في القرارات المتعلقة بهذا التخصيص»[11]. ومنذ هذا التاريخ، برزت للوجود أكثر من 2000 تجربة للميزانية التشاركية عبر العالم[12]. وتبقى الحالات التي طبقت فيها هذه الآلية قليلة في شمال أفريقيا، باستثناء بعض التجارب في المغرب وتونس.

## 2. السيـــاق

من خلال التنصيص على عدة مبادئ تتعلق بالديموقراطية التشاركية والحكامة الجيدة، يدعو دستور 2011 السلطات العمومية لاسيما الجماعات الترابية إلى تطوير واعتماد مناهج تشاركية في تدبير الشأن العام.

**الفصل 139 من الدستور**
تضع مجالس الجهات، والجماعات الترابية الأخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنات والمواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها. (المقطع الأول)

11. Tarso GENRO, Ubitaran DE SOUZA, *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le Budget participatif : L'expérience de Porto Alegre au Brésil*, Editions Charles Léopold Mayer, Paris, 1998, cité in CABANNES, Yves, « *Les budgets participatifs en Amérique latine. De Porto Alegre à l'Amérique centrale, en passant par la zone andine : tendances, défis et limites* », pp. 128-138., *Mouvements* 5/2006 (no 47-48), p.128.
12. Yves SINTOMER, Carsten HERZBERG, Giovanni ALLEGRETTI, *Les budgets participatifs dans le monde. Une étude transnationale*. Dialog Global, N° 25, 2014.



وبصفة خاصة، فإن الجماعات ملزمة قانونا بوضع برنامج عمل يرتكز على الديمقراطية التشاركية التي كرسها الدستور، من خلال المادة 78 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات. إن برنامج عمل الجماعة، مثله مثل الميزانية التشاركية، يسير في اتجاه مشاركة المواطنات والمواطنين في تحديد أعمال التنمية.

**المادة 78 من القانون التنظيمي رقم 113-14 المتعلق بالجماعات**

تضع الجماعة، تحت إشراف رئيس مجلسها، برنامج عمل الجماعة وتعمل على تتبعه وتحيينه وتقييمه.
يحدد هذا البرنامج الأعمال التنموية المقرر إنجازها أو المساهمة فيها بتراب الجماعة خلال مدة ست (6) سنوات.

يتم إعداد برنامج عمل الجماعة في السنة الأولى من مدة انتداب المجلس على أبعد تقدير بانسجام مع توجهات برنامج التنمية الجهوية ووفق منهج تشاركي وبتنسيق مع عامل العمالة أو الإقليم، أو من ينوب عنه، بصفته مكلفا بتنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة للإدارة المركزية.

يجب أن يتضمن برنامج عمل الجماعة تشخيصا لحاجيات وإمكانيات الجماعة وتحديدا لأولوياتها وتقييما لمواردها ونفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى وأن يأخذ بعين الاعتبار مقاربة النوع.

**المادة 81 من القانون التنظيمي رقم 113-14 المتعلق بالجماعات**

تحدد بنص تنظيمي مسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة وتتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده[13].

إن وجود إلزام قانوني بنهج تخطيط تشاركي (من خلال برنامج عمل الجماعة) لا يمنع من تنفيذ مسلسل مثل ذلك المتعلق بالميزانية التشاركية، إذ يمكن للجماعة أن تختار وضع ميزانية تشاركية بموازاة مع برنامج عمل الجماعة، أو ربطهما معا. وعلى سبيل المثال، يمكن للجماعة أن تدرج بعض عناصر الميزانية التشاركية (كما سيتم توضيحه بعده) داخل برنامج العمل من أجل تقوية المقاربة التشاركية لهذا البرنامج.

---

13. Décret n°2.16.301 du 29 juin 2016 (Bulletin officiel n° 6482 du 14 juillet 2016).



# 3. أنواع الميزانية التشاركية

ليس هناك نوع واحد للميزانية التشاركية، بل تتعدّد أنواعها بحسب عدد التجارب المحلية، كما أن تطبيقها يختلف بحسب الأهداف التي تم تحديدها من قبل الجماعة خلال مرحلة التفكير التي تسبق إطلاق هذا المسلسل، ولكن أيضا بحسب الظروف الاقتصادية والاجتماعية.

يمكن لكل جماعة أن تحدد النموذج التشاركي الخاص بها، كما أن كل أنواع الميزانيات التشاركية لا تعدو أن تنبثق عن إحدى المقاربات الثلاثة التي سيتم عرضها أسفله، ويمكن أن تجمع بينها. وتحدد الجماعة نوع الميزانية التشاركية وقت إطلاقها، آخذا بعين الاعتبار الخصائص المحلية، والأولويات والإكراهات المالية، ويمكن لهذا النوع أن يتطور من سنة لأخرى ليمتد إلى فاعلين جدد، أو قطاعات ترابية أو مواضيع أخرى.







**ملاحظة هامة:** يمكن لمجلس الجماعة مثلا أن يسترشد بهذا التصنيف لتحديد آليات الحوار والتشاور المنصوص عليها في إطار برنامج عمل الجماعة، وبصفة خاصة من أجل إنجاز تشخيص تشاركي[14].

14. Voir pour la période 2009-2015 dans le cadre du PCD : DGCL, APDN, TARGA-Aide, *Programme d'appui et d'accompagnement à l'élaboration des Plans Communaux de Développement (PCD), Forum de diagnostic participatif*, Guide méthodologique n°3, 2010.





### 1.3. المقاربة الترابية

يمكن للميزانية التشاركية أن تنصب على بعض المناطق ذات الأولوية، دون أن تمتد إلى مجموع تراب الجماعة، ويتم تحديد مشاريع خاصة بهذه المناطق. يسمح هذا النوع من الميزانية التشاركية بتوجيه الأموال العمومية ومجهودات الجماعة نحو هذه المناطق ذات الأولوية: المدن العتيقة، الأسواق، مناطق السكن غير المنظم، الخ.



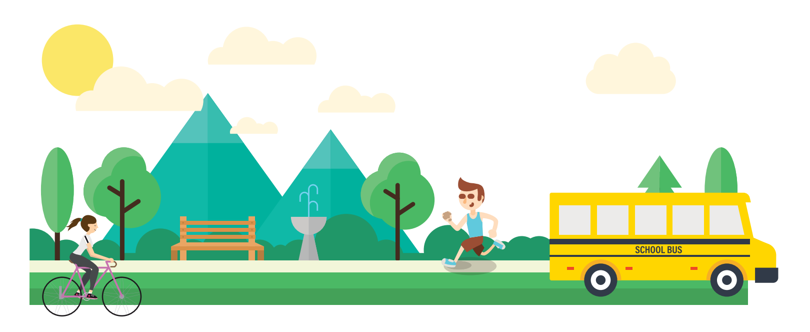
### 2.3. المقاربة الاجتماعية

تهدف هذه المقاربة بصفة خاصة إلى إدماج بعض الفئات السكانية أو بعض الفاعلين في الحياة الديمقراطية المحلية، وفي هذه الحالة، تحدد المجموعات المستهدفة مشاريع تستجيب لحاجياتها الخاصة: الشباب، النساء، الأشخاص المسنون، المهاجرون، الأشخاص في وضعية إعاقة، الخ[15].



### 3.3. المقاربة الموضوعاتية

يمكن للميزانية التشاركية أيضا أن تتعلق بمواضيع محددة سلفا، ويجب أن تندرج اقتراحات المشاريع من طرف المشاركين ضمن هذه المواضيع[16]: البيئة، الطرق، الخ.




15. Cette approche est consacrée par la loi organique 113-14 dans son article 120 « Instance de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre » chargée de l'étude des affaires relatives à la mise en œuvre des principes de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre.
16. Il y a lieu de tenir compte des compétences de la commune lors de la définition des thématiques objet du BP



# 4. إطار الميزانية التشاركية

يرتكز تطبيق الميزانية التشاركية، أو الآليات الأخرى للإنتاج المشترك للقرار على بعض العناصر التي تحدد مجالها.

## 1.4. الإطار القانوني

تندرج الميزانية التشاركية ضمن اختصاصات الجماعة كما يحددها التشريع الوطني. يمنح القانون التنظيمي رقم 113.14 عدة اختصاصات للجماعات (ذاتية ومشتركة ومنقولة) التي يمكن من خلالها وضع منهجية للإنتاج المشترك للقرار مستلهمة من الميزانية التشاركية، وتدخل هذه المنهجية في إطار التدبير الحر للجماعات، الذي تكرسه القوانين التنظيمية الجديدة المتعلقة بالجماعات الترابية.

الإطار القانوني للميزانية التشاركية




**المادة 3 من القانون التنظيمي رقم 113-14 (مقتطف)**

يرتكز تدبير الجماعة لشؤونها على مبدأ التدبير الحر الذي يخول بمقتضاه لكل جماعة، في حدود اختصاصاتها المنصوص عليها في القسم الثاني من هذا القانون التنظيمي، سلطة التداول بكيفية ديمقراطية، وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها (...).

يمكن لمجلس الجماعة أن يحدد مجالات الاختصاص التي يرغب في إطارها تطبيق ميزانية تشاركية، ويمكن لهذا الاختيار أن يتعلق بالاختصاصات التي تؤثر بالأولوية على بعض المناطق، أو الفئات السكانية، أو بعض الأولويات القطاعية. وطبقا لمقتضيات القانون التنظيمي، يمكن تطبيق منهجية للقرار المشترك مماثلة لمنهجية الميزانية التشاركية في بعض المجالات التي يرجح فيها الاختصاص للجماعات (الفصل الثاني من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات)، وعلى سبيل المثال:

**المادة 83 من القانون التنظيمي رقم 113-14 (مقتطف)**

تقوم الجماعة بإحداث وتدبير المرافق والتجهيزات العمومية اللازمة لتقديم خدمات القرب في الميادين التالية:

- توزيع الماء الصالح للشرب والكهرباء؛
- النقل العمومي الحضري؛
- الإنارة العمومية؛
- التطهير السائل والصلب ومحطات معالجة المياه العادمة؛
- تنظيف الطرقات والساحات العمومية وجمع النفايات المنزلية والمشابهة لها ونقلها إلى المطارح ومعالجتها وتثمينها؛
- السير والجولان وتشوير الطرق العمومية ووقوف العربات؛
- (...)



### 2.4. الإطار المالي

لا تمس الميزانية التشاركية مجموع ميزانية الجماعة، فهي تتعلق فقط بنسبة من ميزانية التجهيز (أو ميزانية الاستثمار)، حيث يختار مجلس الجماعة إخضاع نسبة منها لمسلسل القرار المشترك، ولا يطرأ على ميزانية التسيير أي تغيير (الأجور، نفقات التسيير، الخ). ويمكن أن تكون هذه النسبة من 1 إلى 100% من ميزانية التجهيز، كما يفتح مجلس الجماعة سطرا خاصا في الميزانية يتطابق مع مبلغ يكفي بالسماح بإنجاز مشاريع واضحة، تسمح للسكان بقياس تأثير انخراطهم في تدبير الشؤون العامة.

**المادة 154 من القانون التنظيمي رقم 113-14 (مقتطف)**

تشتمل الميزانية على جزأين:

- الجزء الأول تدرج فيه عمليات التسيير سواء فيما يخص المداخيل أو النفقات؛
- الجزء الثاني يتعلق بعمليات التجهيز ويشمل جميع الموارد المرصودة للتجهيز والاستعمال الذي خصصت لأجله.

يمكن لمجال تطبيق الميزانية التشاركية أن يتطور من سنة لأخرى، حيث يقرر المجلس الرفع من نسبة ميزانية التجهيز وكذا من عدد الاختصاصات الخاضعة للقرار المشترك.

**ملاحظة هامة:** بما أن برنامج عمل الجماعة يوضع وفق منهجية تشاركية (المادة 78، الفقرة 3 من القانون التنظيمي رقم 113-14)، وأنه يغطي جل ميزانية التجهيز (المادة 180 من نفس القانون)، فإن المشاركة المواطنة تمس من الناحية العملية مجموع الاستثمارات العمومية، وهو ما يذهب أبعد من الميزانية التشاركية التي لا تتعلق سوى بجزء من ميزانية التجهيز[17].

**المادة 180 من القانون التنظيمي رقم 113-14**

توجه نفقات التجهيز بالأساس لإنجاز برامج عمل الجماعة والبرامج متعددة السنوات.

17. Les étapes d'élaboration du projet du plan d'action de la commune définies par le décret n° 2.16.301 du 29 juin 2016 peuvent être adaptées dans la conduite d'un processus de type budget participatif.



# 3

# مراحل الميزانية التشاركية



إن الميزانية التشاركية مسلسل دوري يمتد على عدة سنوات، يعرض هذا الجزء المراحل الرئيسية لتفعيلها داخل الجماعة، ويمكن لكل مرحلة منها أن تطبق بشكل مختلف بحسب السياقات المحلية.

| | |
|---|---|
| 1 | إطلاق المسلسل |
| 2 | تحديد كيفيات المشاركة |
| 3 | المنتديات المواطنة |
| 4 | اختيار المشاريع ذات الأولوية |
| 5 | التصويت على المشاريع |
| 6 | التصويت على الميزانية |
| 7 | إنجاز الأشغال والتقييم |

**مراحل الميزانية التشاركية**

## 1. إطلاق المسلسل

يتطلب إطلاق مسلسل الميزانية التشاركية توفر عدد من الشروط. يجب أولا أن تكون هناك إرادة سياسية واضحة داخل مجلس الجماعة تتعلق بمدى ضرورة هذه الميزانية. بعد ذلك، يجب أن يشكل المجلس «فريقا للميزانية التشاركية» داخل الجماعة والذي سيسهر على إنجازها. وأخيرا، يتعين إخبار السكان وأن يكونوا مستعدين للمشاركة.

### 1.1. الالتزام الرسمي للجماعة

ترجع المبادرة بشأن الميزانية التشاركية إلى رئيس مجلس الجماعة الذي يقرر، بعد استشارة المجلس، تنفيذ مسلسل الميزانية التشاركية. ويطلق المجلس المسلسل مع التزامه رسميا بإخضاع نسبة من ميزانية التجهيز للمشاركة المواطنة.



**أمثلـــة:**

- تتوقع جماعة القنيطرة تخصيص 5.000.000 درهم من مجموع ميزانية برنامج عملها لتنفيذ مشاريع ناتجة عن مسلسل للميزانية التشاركية خلال الفترة 2017 – 2022[18].
- خصصت جماعة منزل بورقيبة (تونس) 100.000 دينار تونسي (2% من ميزانية التجهيز) من أجل تجميل المدينة.
- خصصت بلدية توزر (تونس) 550.000 دينار (12% من ميزانية التجهيز) لإصلاح الأرصفة والطرق.

## 2.1. تكوين فريق الميزانية التشاركية

يعين مجلس الجماعة فريقا للميزانية التشاركية يتكون من المنتخبين، أطر وموظفي الجماعة لتتبع حسن سير المسلسل. ويشكل هذا الفريق «النقطة الثابتة المؤسساتية للميزانية التشاركية داخل الجهاز الاداري[19]»، ويمكن أن تضم مختلف اللجان (لجنة الميزانية، لجنة العمل الاجتماعي أو كل هيئات دائمة أو موضوعاتية، إلخ).
عند إطلاق المسلسل، فإن الوظيفة الأساسية لفريق الميزانية التشاركية تكمن في وضع هندسة سريان كل هذا المسلسل، والتي يتعين المصادقة عليها من قبل مجلس الجماعة، والقيام بعد ذلك بجملة إخبارية حول المنهجية المعتمدة. ومن أجل الوصول إلى أكبر قسم من الجمهور، يستحسن تنويع وسائل التواصل (الاجتماعات العمومية في الأحياء، الصحافة المحلية، الإذاعة، تعليق الإعلانات، الكتيبات، الموقع الالكتروني للجماعة، سيارات مجهزة بأبواق، إلخ)، مع السهر على إشراك المسؤولين عن مصلحة التواصل، إن وجدت.

## 3.1. إخبار المواطنات والمواطنين

تقوم الجماعة بدعوة المواطنات والمواطنين إلى اجتماع عمومي إخباري يتم خلاله تقديم المنهجية التشاركية ومشروع الجماعة، والجدول الزمني للميزانية التشاركية ومراحلها. ينبغي أن يعد فريق الميزانية التشاركية للجماعة وسيلة تواصلية من أجل وضع كل المعلومات الأساسية المتعلقة بميزانية الجماعة رهن إشارة الجمهور:

- موارد الجماعة؛
- تقديم ميزانية التجهيز وميزانية التسيير؛
- الشراكات الجارية؛
- الاستثمارات العمومية؛
- توجهات الميزانية؛
- الديون، إلخ.

**ملاحظة مهمة:** عند كل دورة أو لقاء عمومي، يجب أن تسهر الجماعة على وضع لوائح للمشاركين والمشاركات تسمح بجمع المعلومات الخاصة بهم من أجل إخبارهم طيلة مدة المسلسل، وتيسير دعوتهم.

18. Kénitra, Plan d'Action de la Commune 2017-2022, axe 4 relatif à la gouvernance locale.
19. Yves CABANNES, 72 questions courantes sur le budget participatif, ONU-Habitat, Nairobi, 2005, p. 69.



## 2. تحديد كيفيات المشاركة

إن إحدى شروط نجاح الميزانية التشاركية تكمن في وضع «قواعد اللعبة» بشكل توافقي، والتي تحدد سير هذه الميزانية من خلال وصف مفصل لكل مرحلة. وتعتبر هذه الخطوة أساسية قصد التكيف مع السياق المحلي وضمان حسن سير دورة الميزانية التشاركية. ولتيسير تملك هذا المسلسل، فإنه يوصى بعدم وضع هذه الوثيقة (اتفاقية الميزانية التشاركية، دليل العمل) بشكل أحادي. ومن المهم أن تتحد «قواعد اللعبة» بصورة مشتركة بين الإدارة والسكان ولهذه المنهجية مزايا متعددة.

### 1.2. تكييف الميزانية التشاركية مع واقع الجماعة

من أجل تيسير نجاح الميزانية التشاركية، من المهم الأخذ بعين الاعتبار الخصائص الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة عند تحديد «قواعد اللعبة». إن إشراك السكان في وضع دورة الميزانية التشاركية يجعل مجلس الجماعة يستفيد من خبرتهم كمرتفقين. تسمح هذه الوثيقة بتحديد كيفيات المشاركة الخاصة بكل جماعة، ولا سيما:

- مستويات المشاركة (الأحياء، المقاطعات، الدواوير، إلخ.)؛
- مراحل المسلسل؛
- مسؤوليات كل واحد من الفاعلين؛
- الآليات التشاركية؛
- كيفيات تقديم واختيار وتنفيذ وإنجاز المشاريع (التصويت، المناقشة)؛
- تكوين لجنة الميزانية التشاركية.

### 2.2. تملك المسلسل

إن تحديد قواعد الميزانية التشاركية بطريقة تشاورية يسمح بإشراك السكان منذ إطلاق المسلسل، وبذلك فهو ييسر انخراطهم فيه وتملكهم له طيلة مدة مختلف مراحل هذه الميزانية. وتتم هذه المقاربة على ثلاثة مراحل:

- إصدار نسخة أولية لقواعد الميزانية التشاركية من طرف الجماعة؛
- تعديل هذه النسخة من قبل ممثلي المواطنات والمواطنين؛
- مناقشة نقط الخلاف والتوصل إلى تفاهم والمصادقة على الوثيقة في صيغتها النهائية.

### 3.2. تطور الميزانية التشاركية

تسمح نهاية دورة الميزانية التشاركية بتحديد نقط القوة ونقط الضعف المتعلقة بالمسلسل. وقد يكون من المناسب مراجعة «قواعد اللعبة» قبل الشروع في إطلاق دورة جديدة لضمان تطورها وديمومتها.



## 3. المنتديات المواطنة

بعد تحديد قواعد اللعبة، تبدأ الميزانية التشاركية في الواقع مع المنتديات المواطنة، وهي لحظة حاسمة في المسلسل لأنه يمكن لكل المواطنات والمواطنين أن يعبروا فيها عن رأيهم أو تقديم مطالب. تجري المنتديات المواطنة على كل مستوى تشاركي أساسي (الدواوير، الأحياء، المقاطعات، المدن العتيقة وغيرها) كما تحددها قواعد اللعبة. ويمكن أن تجتمع في فضاء تضع الجماعة رهن الإشارة (قاعة اجتماعات المجلس، مثلا)، أو في مكان عمومي (مدرسة، ساحة عمومية، منتزه...).

**ملاحظة مهمة:** تعتبر المنتديات المواطنة، أو «منتديات التشخيص التشاركي»، لحظات قوية في مسلسل إعداد كل تخطيط جماعي. وبالفعل، فإن هذه المرحلة تعتبر نقطة الانتقال من العمل الأولي للتشخيص (الوضعية الراهنة) إلى الاختيارات السياسية للتنمية التي سيقوم بها المنتخبون (التخطيط). إن المطالب التي يتم تجميعها وتركيبها يتم التعبير عنها خلال هذه المنتديات، وذلك من أجل اقتراح حلول ملموسة، بطريقة تشاركية وتمثيلية للسكان، تسمح بإعطاء الجواب للنقائص التي تبرز، والاستفادة من الفرص التي تصبح متوفرة للجماعة.

### 1.3. الإخبـــــار

يقدم فريق الميزانية التشاركية للجماعة للمشاركين في جلسة عمومية أولى مسلسل هذه الميزانية، ورهاناته السياسية وجدولته الزمنية. يمكن للفريق أن يعيد عرض المعلومات المتعلقة بميزانية الجماعة والذي تم تقديمها عند إطلاق المسلسل (مرحلة 1)، لأنه إذا كانت الحملة التواصلية فعالة، فإن الجمهور الذي سيحضر المنتديات سيكون أكثر عددا. من جهة أخرى، سيكون من المفيد تكرار هذه المعلومات التي غالبا ما تكون جديدة بالنسبة للمواطنين.

**ملاحظة هامة:** من أجل تيسير تملك المسلسل، وتجنب الشكوك حول أي استغلال للموقف، يفضل ألا يكون مجلس الجماعة وفريق الميزانية التشاركية ممثلين في المراحل الموالية للمنتديات المواطنة.

### 2.3. الاستشـــــارة

تسمح المنتديات بإيصال اهتمامات وحاجيات وأفكار المشاريع من المواطنين إلى الجماعة في إطار ورشات للنقاش والتفكير. ويمكن للميسرين أو الخبراء المحايدين الذين تكلفهم الجماعة، مصاحبة بعض المشاركين في إعداد وصياغة الاقتراحات.

**هـــام:** لإنجاز هذا التمرين المهم على أحسن وجه، يوصى بالاطلاع على المقاربات الاستشارية التشاورية التي يتضمنها دليل المقاربات التشاركية. هناك عدة مناهج مقترحة لتدبير الجلسات العمومية للنقاش، والتي سيكون من المفيد تطبيقها من أجل إنجاح هذه المرحلة الهامة.



### 3.3. القـــــرار

تقدم في مرحلة تالية كل الاقتراحات المعبر عنها في جلسة عامة. يختلف عدد الاقتراحات بحسب عدد المشاركين، وقد يصل إلى المئات. لذلك من الأفضل أن يتم، في إطار قواعد اللعبة، تحديد عدد المشاريع التي يمكن لكل حي أن يقترحها. وبعد ذلك يختار المشاركون اقتراحات المشاريع التي تبدو لهم ملائمة أكثر في إطار جلسة لتحديد الأولويات، طبقا لما تقرره قواعد اللعبة، وذلك بشأن ما يلي:

- العدد الأقصى للاقتراحات التي يمكن قبولها برسم كل منتدى (مثلا: 5 اقتراحات لكل منتدى إذا كانت الميزانية التشاركية تهم عدة أحياء أو مقاطعات أو دواوير؛ 20 اقتراحا إذا كانت هذه الميزانية تهم نفوذا ترابيا واحدا).
- الاتفاق بين المشاركين أو التصويت في غياب التوافق.

### 4.3. انتخاب مندوبي الأحياء

تنتهي المنتديات المواطنة بانتخاب أو تعيين مندوب أو عدة مندوبين للحي، والذين يمثلون السكان لدى الجماعة خلال المراحل المقبلة للمسلسل، ويكلفون خصوصا بما يلي:

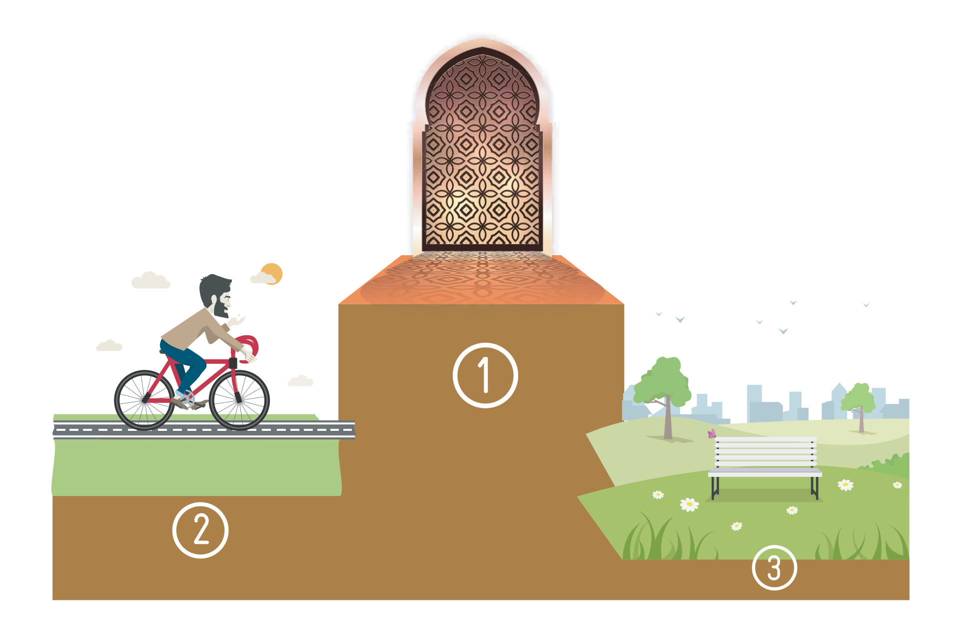
- تقديم اقتراحات المشاريع لمجلس الجماعة؛
- المشاركة في اختيار المشاريع ذات الأولوية؛
- المشاركة في متابعة تنفيذ المشاريع وتقييم المسلسل برمته؛
- إخبار السكان عند مختلف مراحل المسلسل.

**ملاحظة هامة:** يمكن للمندوبين، إذا تمت إعادة انتخابهم كل سنة، أن يعوضوا الميسرين ابتداء من الدورة الثانية للميزانية التشاركية. وبالرغم من المجهود الشخصي الذي تتطلب مهمة المندوبين، فإنها غالبا ما تبدو للمواطنين الذين ينجزونها كوظيفة شرفية. علاوة على ذلك، فهي تقوي تملك المسلسل وتضمن حياد سريانه.



## 4. تكوين لجنة الميزانية التشاركية

إن تكوين الجهاز الذي يقوم باختيار المشاريع (لجنة الميزانية التشاركية) يكون محددا سلفا في «قواعد اللعبة».




### 1.4. يضم هذا الجهاز، على الأقل:

- مندوبو الأحياء؛
- فريق الميزانية التشاركية للجماعة؛
- المصالح التقنية والمالية للجماعة؛
- الهيئات الدائمة: مجلس الشباب، هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع؛
- فاعلين آخرين (الجمعيات، الخبراء، المواطنون والمواطنات، إلخ).

**ملاحظة هامة:** يمكن أن يتطور تكوين هذا الجهاز من سنة لأخرى، قصد تحقيق تمثيل أفضل لمختلف الفاعلين داخل هذا الجهاز (تحسين تمثيلية النساء، والمهاجرين، والقطاع الخاص، والنقابات، إلخ).



## 2.4. تقييم واختيار الاقتراحات

في هذه المرحلة يتم إبعاد اقتراحات المشاريع التي لا تدخل في إطار الميزانية التشاركية، وتحديد المشاريع التي سيتم عرضها على التصويت. بعد تقديم اقتراحات المشاريع من طرف مندوبي الأحياء، تقوم لجنة الميزانية التشاركية بتقييم كل الاقتراحات المنبثقة عن المنتديات المواطنة وتعمل على اختيار المشاريع ذات الأولوية.
ويمكن إنجاز اختيار أولي على أساس بعض المعايير الواضحة:

- احترام مجالات اختصاصات الجماعة؛
- تكلفة المشروع (التي يجب ألا تتعدى المبلغ المخصص من طرف الجماعة)؛
- مدة الإنجاز (التي تساوي دورة الميزانية التشاركية، حتى تظهر نتائج ملموسة ابتداء من الدورة الأولى).

ويمكن أن توضع لائحة نهائية للمشاريع بناء على معايير أخرى مكملة:

- المناطق أو الساكنة التي تحضى بالأولوية؛
- تحقيق الاستمرارية مع برنامج عمل الجماعة؛
- إلخ.

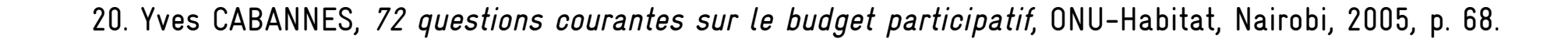
## 3.4. إنجاز بطائق للمشاريع وميزنتها

بعد مرحلة اختيار المشاريع ذات الأولوية من طرف لجنة الميزانية التشاركية، يتعين إنجاز بطائق وصفية لكل مشروع من طرف المصالح المختصة للجماعة، بناء على تقييم تقني ومالي. توفر هذه البطائق معلومات مفصلة حول آجال التنفيذ، والمسؤولين عنه، والشركاء، وتكلفة كل مشروع. بعد ذلك، يمكن للجنة الميزانية التشاركية أن تدرس كل المشاريع على حدة للنظر في إمكانية تقليص التكلفة أو الرفع من المبلغ المخصص للمشروع، عبر وسائل مختلفة للمساهمة فيه:

- شركاء الجماعة (المصالح اللاممركزة، التعاون الدولي...)؛
- المساهمة المادة للجمعيات؛
- تطوع السكان؛
- شركاء آخرون.

**مثال:** «في مدينة كوينكا (الإكوادور)، تمثل مساهمة السكان باليد العاملة والعتاد والتجهيزات ضعف قيمة المشاريع الممولة بواسطة الميزانية التشاركية»[20].

**ملاحظة هامة:** إن الأموال التي تبقى متوفرة يمكن أن يتم نقلها إلى الغلاف المالي للميزانية التشاركية للسنة الموالية.



20. Yves CABANNES, *72 questions courantes sur le budget participatif*, ONU-Habitat, Nairobi, 2005, p. 68.



## 5. التصويت على المشاريع

تعرض اللائحة النهائية للمشاريع التي تم وضعها على تصويت المواطنات والمواطنين حسب كيفيات تحددها « قواعد اللعبة ». يتم إدراج المشروع أو المشاريع التي وقع الاختيار عليها نهائيا ضمن ميزانية الجماعة برسم السنة المالية الموالية. وهكذا يسمح تصويت المشاركين بالمساهمة الملموسة في تدبير الشؤون الجماعية.
يمكن للجماعة خلال هذه المرحلة أن تستعمل لوائح المشاركين التي سبق وضعها من أجل إخبارهم بكل الوسائل المناسبة (الهاتف، البريد الإلكتروني، الرسائل النصية...) باليوم والساعة والمكان الذي سيجرى فيه التصويت.

**مثـال:** بمدينة العرائش (المغرب)، في يوليوز 2015، صوت أكثر من 500 شخصا على 6 مشاريع تتعلق بإعادة الاعتبار للمدينة العتيقة.



## 6. التصويت على الميزانية

يصادق مجلس الجماعة على الميزانية، ويدرج فيها المشاريع التي تم اختيارها والتي ستنجز في السنة الموالية، وباحترامه لالتزامه المتعلق بالمسلسل التشاركي، فإن مجلس الجماعة يقوى بثقة السكان.

**ملاحظة هامة:** من المفيد أن يأخذ بعين الاعتبار تاريخ المصادقة على الميزانية عند إعداد الجدولة الزمنية للميزانية التشاركية، وفي المغرب، فإن دورة شهر أكتوبر التي يعقدها مجلس الجماعة هي الفترة التي يتم فيها التصويت على ميزانية السنة الموالية (المادة 185)، لذا يتعين إطلاق مختلف مراحل الميزانية التشاركية قبل هذا التاريخ.



**المادة 185 من القانون التنظيمي 113-14 المتعلق بالجماعات**
تعرض الميزانية مرفقة بالوثائق الضرورية لدراستها على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة داخل أجل عشرة (10) أيام على الأقل قبل افتتاح الدورة المتعلقة باعتماد الميزانية من قبل المجلس.
تحدد الوثائق المشار إليها أعلاه بمرسوم يتخذ باقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية.
**يجب أن تعتمد الميزانية في تاريخ أقصاه 15 نوفمبر.**

## 7. إنجاز الأشغال والتقييم

إن إنجاز الأشغال هو التجسيد الفعلي لدورة للميزانية التشاركية وخاتمة لها، وهي أيضا مرحلة حاسمة لكونها تسمح للسكان بقياس أثر مشاركتهم وتشجعهم على تجديد انخراطهم الشخصي.

### 1.7. إطلاق وإنجاز الأشغال

تختلف كيفيات إنجاز الأشغال بحسب مبلغ المشروع، وطبيعته وأهميته، تبرم صفقات عمومية عند الاقتضاء، ثم تبدأ الأشغال. في بعض الحالات، يمكن إشراك السكان في إنجاز الأشغال، من خلال المساهمة باليد العاملة، أو بموارد مادية.

### 2.7. المشاركة في تتبع الأشغال

يمكن للجنة الميزانية التشاركية، التي قد يصاحبها بعض المواطنات والمواطنين، أن يتأكدوا من مطابقة الأشغال للمشاريع المقترحة ومن احترام آجال التنفيذ.

**ملاحظة هامة:** «إن التأخير في إنجاز الأشغال المصادق عليها يأتي ضمن الانتقادات الرئيسية للمندوبين ولمستشاري الميزانيات التشاركية»[21].

### 3.7. الشفافية والإخبار بالنتائج

إن مشاركة المواطنين والمواطنات في مختلف المراحل تضمن شفافية العمليات، حيث يقوم مجلس الجماعة بالتواصل حول مجموع العمليات المالية التي تم الالتزام بها في إطار الميزانية التشاركية، وإنجاز الأشغال بصفة خاصة.

21. Cabannes Yves, «Les budgets participatifs en Amérique latine. De Porto Alegre à l'Amérique centrale, en passant par la zone andine : tendances, défis et limites», Mouvements 5/2006 (no 47-48), p. 128-138, p. 137.



# 8. التطور السنوي للميزانية التشاركية

الدورة 3

الدورة 2

الدورة 1

الاستمرارية / التكيف من خلال تكرار المراحل

**المصادقة على الميزانية**
إدراج المشاريع في ميزانية الجماعة

**التنفيذ**
التتبع التشاركي للأشغال

**التقييم**
تقييم المشاريع والمسلسل

**التصويت**
تصويت المشاركين
على البرامج المختارة

**لجنة الميزانية التشاركية**
تقييم واختيار المقترحات

**المنتديات المواطنة**
اقتراح المشاريع

**اتفاقية الميزانية التشاركية**
تحديد/مراجعة قواعد اللعبة

**المبادرة السياسية**
قرار مجلس الجماعة



# 4 ملحقات



**الفصل 139 من الدستور**
تضع مجالس الجهات، والجماعات الترابية الأخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنات والمواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها. (المقطع الأول)

**المادة 3 من القانون التنظيمي رقم 113-14 (مقتطف)**
يرتكز تدبير الجماعة لشؤونها على مبدأ التدبير الحر الذي يخول بمقتضاه لكل جماعة، في حدود اختصاصاتها المنصوص عليها في القسم الثاني من هذا القانون التنظيمي، سلطة التداول بكيفية ديمقراطية، وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها (...).

**المادة 78 من القانون التنظيمي رقم 113-14 المتعلق بالجماعات**
تضع الجماعة، تحت إشراف رئيس مجلسها، برنامج عمل الجماعة وتعمل على تتبعه وتحيينه وتقييمه.
يحدد هذا البرنامج الأعمال التنموية المقرر إنجازها أو المساهمة فيها بتراب الجماعة خلال مدة ست (6) سنوات.

يتم إعداد برنامج عمل الجماعة في السنة الأولى من مدة انتداب المجلس على أبعد تقدير بانسجام مع توجهات برنامج التنمية الجهوية ووفق منهج تشاركي وبتنسيق مع عامل العمالة أو الإقليم، أو من ينوب عنه، بصفته مكلفا بتنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة للإدارة المركزية.

يجب أن يتضمن برنامج عمل الجماعة تشخيصا لحاجيات وإمكانيات الجماعة وتحديدا لأولوياتها وتقييما لمواردها ونفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى وأن يأخذ بعين الاعتبار مقاربة النوع.

**المادة 81 من القانون التنظيمي رقم 113-14 المتعلق بالجماعات**
تحدد بنص تنظيمي مسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة وتتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده[13].

**المادة 83 من القانون التنظيمي رقم 113-14 (مقتطف)**
تقوم الجماعة بإحداث وتدبير المرافق والتجهيزات العمومية اللازمة لتقديم خدمات القرب في الميادين التالية:
- توزيع الماء الصالح للشرب والكهرباء؛
- النقل العمومي الحضري؛
- الإنارة العمومية؛
- التطهير السائل والصلب ومحطات معالجة المياه العادمة؛
- تنظيف الطرقات والساحات العمومية وجمع النفايات المنزلية والمشابهة لها ونقلها إلى المطارح ومعالجتها وتثمينها؛
- السير والجولان وتشوير الطرق العمومية ووقوف العربات؛
- (...)



**المادة 154 من القانون التنظيمي رقم 113-14 (مقتطف)**

تشتمل الميزانية على جزأين:

- الجزء الأول تدرج فيه عمليات التسيير سواء فيما يخص المداخيل أو النفقات؛
- الجزء الثاني يتعلق بعمليات التجهيز ويشمل جميع الموارد المرصودة للتجهيز والاستعمال الذي خصصت لأجله.

**المادة 180 من القانون التنظيمي رقم 113-14**

توجه نفقات التجهيز بالأساس لإنجاز برامج عمل الجماعة والبرامج متعددة السنوات.

**المادة 185 من القانون التنظيمي 113-14 المتعلق بالجماعات**

تعرض الميزانية مرفقة بالوثائق الضرورية لدراستها على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة داخل أجل عشرة (10) أيام على الأقل قبل افتتاح الدورة المتعلقة باعتماد الميزانية من قبل المجلس.

تحدد الوثائق المشار إليها أعلاه بمرسوم يتخذ باقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية.

**يجب أن تعتمد الميزانية في تاريخ أقصاه 15 نوفمبر.**

**المادة 269 من القانون التنظيمي 113-14 المتعلق بالجماعات**

يريد في مدلول هذا القانون التنظيمي بقواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر العمل على الخصوص احترام المبادئ العامة التالية:

- المساواة بين المواطنين في ولوج المرافق العمومية التابعة للجماعة؛
- الاستمرارية في أداء الخدمات من قبل الجماعة وضمان جودتها؛
- تكريس قيم الديمقراطية والشفافية والمحاسبة والمسؤولية؛
- ترسيخ سيارة القانون؛
- التشارك والفعالية والنزاهة.

**المادة 270 من القانون التنظيمي 113-14 المتعلق بالجماعات**

يتعين على مجلس الجماعة ورئيسه والهيئات التابعة للجماعة ومؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية التقيد بقواعد الحكامة المنصوص عليها في المادة 269 أعلاه، ولهذه الغاية، تتخذ الإجراءات اللازمة من أجل ضمان احترام:

- مقتضيات النظام الداخلي للمجلس؛
- التداول داخل المجلس بكيفية ديمقراطية؛
- حضور ومشاركة الأعضاء، بصفة منتظمة، في مداولات المجلس؛
- شفافية مداولات المجلس؛
- آليات الديمقراطية التشاركية؛
- المقتضيات المتعلقة بوضع الميزانية والتصويت عليها وتنفيذها؛
- المقتضيات المنظمة للصفقات؛
- القواعد الشروط المتعلقة بولوج الوظائف بإدارة الجماعة والهيئات التابعة لها ومؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية؛
- القواعد المتعلقة بربط المسؤولية بالمحاسبة؛
- عدم استغلال التسريبات المخلة بالمنافسة النزيهة؛
- التصريح بالممتلكات؛
- عدم تضارب المصالح؛
- عدم استغلال مواقع النفوذ.



### ARTICLE 154 DE LA LOI ORGANIQUE 113-14 RELATIVES AUX COMMUNES

« Le budget comprend deux parties :

- La première partie décrit les opérations de fonctionnement, tant en recettes qu'en dépenses ;
- La deuxième partie est relative aux opérations d'équipement ; elle présente l'ensemble des ressources affectées. (...) »

### ARTICLE 180 DE LA LOI ORGANIQUE 113-14 RELATIVES AUX COMMUNES

Les dépenses d'équipement sont destinées essentiellement à la réalisation des plans d'action de la commune et des programmes pluriannuels.

### ARTICLE 185 DE LA LOI ORGANIQUE 113-14 RELATIVES AUX COMMUNES

Le budget accompagné des documents nécessaires est soumis pour examen à la commission du budget, des affaires financières et de la programmation, dans un délai de 10 jours au moins avant la date d'ouverture de la session relative à l'approbation du budget par le conseil.

Les documents précités sont fixés par décret, pris sur proposition de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur.

**Le budget doit être adopté au plus tard le 15 novembre.**

### ARTICLE 269 DE LA LOI ORGANIQUE 113-14 RELATIVES AUX COMMUNES

Au sens de la présente loi organique, on entend par les règles de la gouvernance relatives à la bonne application du principe de libre administration, le fait notamment de respecter les principes généraux suivants :

- L'égalité entre les citoyens dans l'accès aux services publics de la commune ;
- La continuité de la prestation des services par la commune et la garantie de leur qualité ;
- La consécration des valeurs de la démocratie, de la transparence, de la reddition des comptes et de la responsabilité ;
- L'ancrage de la primauté de la loi ;
- La participation, l'efficacité et l'intégrité.

### ARTICLE 270 DE LA LOI ORGANIQUE 113-14 RELATIVES AUX COMMUNES

Le conseil de la commune, son président, les instances relavant de la commune, les établissements de coopération intercommunale et les groupements de collectivités territoriales, sont tenus de se conformer aux règles de la gouvernance prévus à l'article 269 ci-dessus. A cet effet, sont prises les mesures nécessaires en vue de respecter ce qui suit :

- Les dispositions du règlement intérieur du conseil ;
- La délibération au sein du conseil de manière démocratique ;
- La présence et la participation des membres, de manière régulière, aux délibérations du conseil ;
- Les mécanismes de la démocratie participative ;
- Les dispositions relatives à l'établissement du budget, à son vote et à son exécution ;
- Les dispositions régissant les marchés ;
- Les règles et les conditions relatives aux recrutements dans l'administration de la commune et les instances relevant de la commune, les établissements de coopération intercommunale et les groupements des collectivités territoriales ;
- Les règles relatives à la corrélation entre responsabilité et reddition des comptes ;
- Ne pas commettre de délits d'initiés ;
- La déclaration du patrimoine ;
- Ne pas avoir de conflits d'intérêts ;
- Ne pas commettre d'abus de position dominante.



### ARTICLE 139 DE LA CONSTITUTION

« Des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation sont mis en place par les Conseils des régions et les Conseils des autres collectivités territoriales pour favoriser l'implication des citoyennes et des citoyens, et des associations dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement ». (Alinéa 1er)

### ART. 3 DE LA LOI ORGANIQUE 113-14 (EXTRAIT)

La gestion par la commune de ses affaires repose sur le principe de libre administration, en vertu duquel chaque commune dispose, dans la limite de ses compétences prévues dans le Titre II de la présente loi organique, du pouvoir de délibérer de manière démocratique et du pouvoir d'exécuter ses délibérations et ses décisions (...).

### ARTICLE 78 DE LA LOI ORGANIQUE 113-14 RELATIVES AUX COMMUNES

« La commune met en place, sous la supervision du président de son conseil, un plan d'action de la commune et oeuvre à son suivi, son actualisation et son évaluation.

Le plan d'action de la commune fixe, pour six années, les actions de développement prévues d'être réalisés ou d'y participer sur le territoire de la commune.

Le plan d'action de la commune est établi au plus tard au cours de la première année du mandat du conseil, en cohérence avec les orientations du programme de développement régional, suivant une démarche participative et en coordination avec le gouverneur de la préfecture ou de la province ou son intérimaire, en sa qualité du chargé de la coordination des activités des services déconcentrés de l'administration centrale.

Le plan d'action de la commune doit comporter un diagnostic mettant en évidence les besoins et les potentialités de la commune, une identification de ses priorités et une évaluation de ses ressources et des dépenses prévisionnelles afférentes aux trois premières années et doit prendre en considération l'approche genre. »

### ARTICLE 81 DE LA LOI ORGANIQUE 113-14 RELATIVE AUX COMMUNES

« Est fixée par voie réglementaire la procédure d'élaboration du plan d'action de la commune, de son suivi, de son actualisation, de son évaluation et des mécanismes de dialogue et de concertation pour son élaboration ».

### ARTICLE 83 DE LA LOI ORGANIQUE 113-14 (EXTRAIT)

La commune crée et gère les services et équipements publics nécessaires à l'offre des services de proximité dans les domaines suivants :

- la distribution de l'eau potable et de l'électricité ;
- le transport public urbain ;
- l'éclairage public ;
- l'assainissement liquide et solide et les stations de traitement des eaux usées ;
- le nettoiement des voies et places publiques et la collecte des ordures ménagères et des déchets assimilés, leur transport à la décharge, leur traitement et leur valorisation ;
- la circulation, le roulage, la signalisation des voies publiques et le stationnement des véhicules ;
- etc.



# Annexes 4



## 8. La progression annuelle du BP

CONTINUITÉ / ADAPTATION À TRAVERS LA RÉPÉTITION DES ÉTAPES

CYCLE 3

7 — 6 — 5 — 4 — 3 — 2 — 1

CYCLE 2

7 — 6 — 5 — 4 — 3 — 2 — 1

CYCLE 1

**0 — INITIATIVE POLITIQUE**
Décision du conseil communal

**1 — CONVENTION BP**
Définition / révision des règles du jeu

**2 — FORUMS CITOYENS**
Proposition de projet

**3 — CONSEIL DU BP**
Évaluation et sélection des propositions

**4 — VOTE**
Vote des participant-e-s sur les projets retenus

**5 — ADOPTION DU BUDGET**
Inscription des projets sur le budget de la commune

**6 — MISE EN ŒUVRE**
Suivi participatif des travaux

**7 — ÉVALUATION**
Évaluation des projets et du processus



# 7. Réalisation des travaux et évaluation

La réalisation des travaux vient conclure tout le cycle du BP. C'est une phase cruciale car elle permet aux habitants de mesurer les effets de leur participation et les encourage donc à renouveler leur investissement personnel.

## 7.1. Lancement et réalisation des travaux

Les modalités de réalisation des travaux varient selon le montant, la nature et l'envergure des projets. Le cas échéant des marchés publics sont passés, puis les travaux sont entrepris. Dans certains cas, les habitants pourront être associés à la réalisation des travaux, à travers une contribution en main d'œuvre ou en ressources matérielles.

## 7.2. Participation au suivi des travaux

Le Comité du BP, éventuellement accompagné des citoyen-ne-s intéressé-e-s, pourra s'assurer de la conformité des travaux aux projets proposés et du respect des délais.

**NB :** *«Les retards dans la réalisation des travaux approuvés figurent parmi les principales critiques des délégués et des conseillers des budgets participatifs»*[21].

## 7.3. Transparence et information sur les résultats

La participation des citoyen-ne-s aux différentes étapes garantit la transparence des opérations. Le Conseil de la commune communique sur l'ensemble des opérations financières engagées dans le cadre du BP et de la réalisation des travaux en particulier.

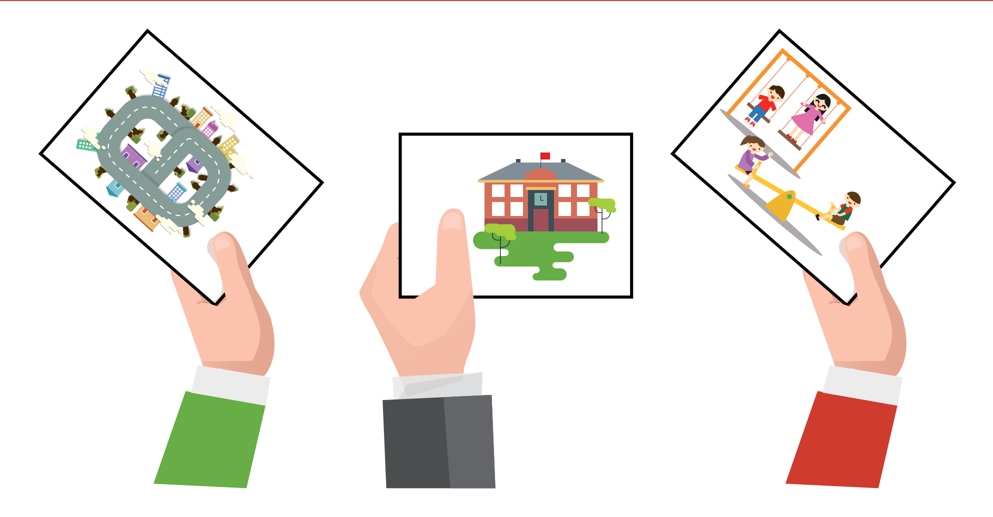
21. Cabannes Yves, «Les budgets participatifs en Amérique latine. De Porto Alegre à l'Amérique centrale, en passant par la zone andine : tendances, défis et limites», Mouvements 5/2006 (no 47-48), p. 128-138, p. 137.



## 5. Vote des projets

La liste définitive des projets ainsi établie est soumise au vote des citoyen-ne-s selon des modalités spécifiées dans les «règles du jeu». Le ou les projets retenus seront inscrits sur le budget de la commune de l'année budgétaire suivante. Le vote des participant-e-s leur permet de participer concrètement à la gestion des affaires communales.
La commune peut se servir durant cette étape des précédentes listes de participant-e-s afin de les informer par les moyens appropriés (appels téléphoniques, e-mails, messages…) du jour, horaire et lieu du vote.

**Exemple :** À Larache (Maroc) en juillet 2015, plus de 500 personnes ont voté pour 6 projets portant sur la réhabilitation de l'ancienne médina.



## 6. Vote du budget

Le Conseil de la commune adopte le budget, incluant les projets sélectionnés, qui pourront être mis en oeuvre l'année suivante. En respectant son engagement dans le processus participatif, le Conseil justifie la confiance des citoyen-ne-s.

**NB :** Il est utile de prendre en compte la date d'adoption du budget lors de l'élaboration du calendrier du BP. Au Maroc, les sessions du Conseil de la commune du mois d'octobre sont généralement les moments de vote du budget de l'année suivante (Art.185), il est donc fortement conseillé de démarrer les différentes étapes du BP avant ce mois.

ARTICLE 185 DE LA LOI ORGANIQUE 113-14 RELATIVES AUX COMMUNES

Le budget accompagné des documents nécessaires est soumis pour examen à la commission du budget, des affaires financières et de la programmation, dans un délai de 10 jours au moins avant la date d'ouverture de la session relative à l'approbation du budget par le conseil.
Les documents précités sont fixés par décret, pris sur proposition de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur.
**Le budget doit être adopté au plus tard le 15 novembre.**



## 4.2. Évaluation et sélection des propositions

Cette étape permet d'écarter les propositions de projet qui ne peuvent pas rentrer dans le cadre du BP et de définir les projets qui seront soumis au vote. Après présentation des propositions de projet par les délégué-e-s de quartier, le comité du BP évalue toutes les propositions issues des Forums citoyens et opère une sélection des projets prioritaires. Une présélection peut s'opérer sur la base de critères évidents :

- *Respect des domaines de compétence de la commune,*
- *Coût du projet (ne devrait pas dépasser le montant accordé par la commune),*
- *Durée de réalisation (égale au cycle du BP, afin de produire des effets visibles dès le premier cycle).*

Une liste finale de projets pourra être établie suivant des critères complémentaires :

- *Zones ou populations prioritaires,*
- *Continuité avec le PAC,*
- *Etc.*

## 4.3. Réalisation des fiches projets et budgétisation

Après l'étape de sélection des projets prioritaires par le comité du BP, des fiches descriptives pour chaque projet devront être élaborées par les services compétents de la commune sur la base d'une évaluation technique et financière. Les fiches permettent de renseigner en détails les délais de réalisation, les responsables d'exécution, les partenaires et les coûts de chaque projet. Par la suite, le comité du BP pourra étudier chaque projet pour envisager une éventuelle réduction des coûts ou augmentation de l'enveloppe disponible à travers différents types de contributions :

- *Partenaires de la commune (services déconcentrés, coopérations internationales...),*
- *Contribution matérielle des associations,*
- *Volontariat de la population,*
- *Autres partenariats.*

**Exemple :** *«À Cuenca [Équateur], la contribution de la communauté en main-d'oeuvre, matériel et équipement double la valeur des projets financés par le budget participatif»*[20].

**NB :** Les fonds ainsi restés disponibles pourront être reportés sur l'enveloppe du BP de l'année suivante.

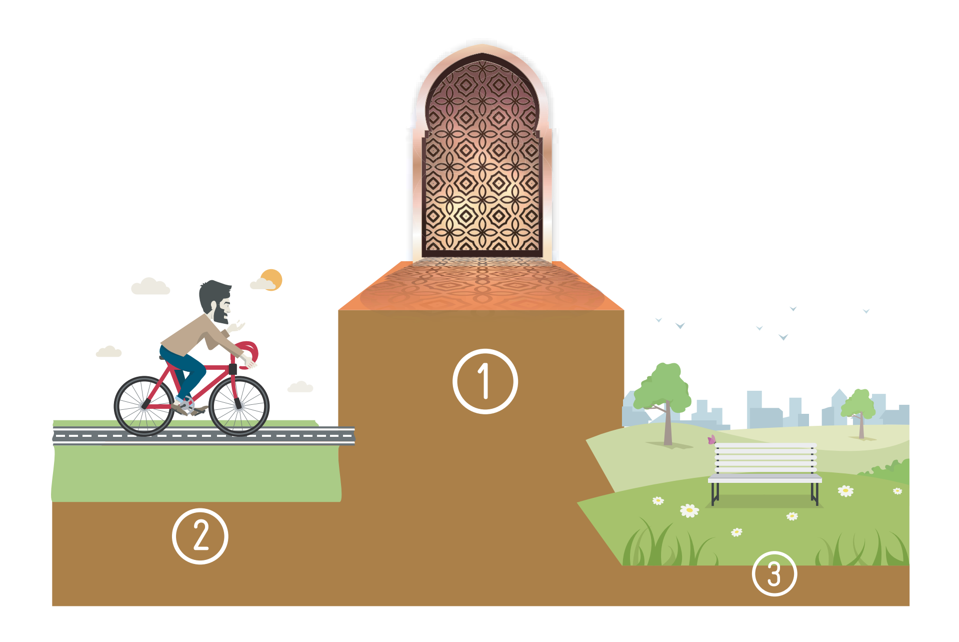
20. Yves CABANNES, *72 questions courantes sur le budget participatif*, ONU-Habitat, Nairobi, 2005, p. 68.





# 4. Sélection des projets prioritaires

Après le recueil des propositions de projets lors des Forums citoyens, cette nouvelle étape permet de parvenir à un nombre limité de projets réalisables (déterminé dans les règles du jeu), qui pourront être soumis au vote de la population.




## 4.1. Composition du Comité du BP

La composition de l'organe de sélection (Comité du BP, Conseil de la Ville, autre) aura été précisée dans les «règles du jeu». Il regroupe au moins :

- *Les délégué-e-s de quartiers,*
- *L'équipe BP de la commune,*
- *Les services techniques et financiers de la commune,*
- *les instances permanentes : conseil de jeunes, Instance de l'Équité, de l'Égalité des chances et de l'approche genre*
- *D'autres acteurs (associations, experts, citoyen-ne-s, etc.).*

**NB :** Sa composition peut évoluer d'année en année, afin de permettre une meilleure représentation des différents acteurs au sein de cet organe (améliorer la représentation des femmes, des migrants, du secteur privé, des syndicats, etc).

## 3.3. Décision

Toutes les propositions développées sont ensuite présentées en session plénière. Le nombre de proposition dépend du nombre de participants et peut atteindre plusieurs centaines. Il est donc préférable de limiter (dans les règles du jeu) le nombre de projets que chaque quartier peut proposer. Les participant-e-s sélectionneront ensuite les propositions de projet qui leur semblent les plus pertinentes dans le cadre d'une session de priorisation répondant aux règles établies dans les règles du jeu, concernant :

- *Le nombre maximal de propositions éligibles par Forum (par exemple : 5 propositions par Forum si le BP a lieu dans plusieurs quartiers / arrondissements / douars ou 20 propositions si le BP ne touche qu'un seul territoire) ;*
- *Accord entre les participants ou vote en l'absence de consensus.*

## 3.4. Élections des délégué-e-s de quartier

Les Forums citoyens prennent fin avec l'élection ou la nomination d'un-e ou plusieurs délégué-e-s de quartier, qui représentent la population auprès de la commune lors des étapes suivantes du processus. Ils-elles seront notamment chargé-e-s de :

- *Présenter les propositions de projet au Conseil de la commune ;*
- *Participer à la sélection des projets prioritaires ;*
- *Participer au suivi de la réalisation des projets ainsi qu'à l'évaluation du processus ;*
- *Informer la population lors des différentes étapes du processus.*

**NB :** Réélu-e-s chaque année, les délégué-e-s, peuvent remplacer les facilitateurs-facilitatrices dès le deuxième cycle de BP. Bien qu'elle demande un investissement personnel important, la fonction de délégué est souvent perçue par les citoyen-ne-s qui l'assurent comme une fonction honorifique. En outre, elle renforce l'appropriation du processus et assure la neutralité de son déroulement.





## 3. Forums citoyens

Une fois les règles du jeu déterminées, le BP commence réellement avec les Forums citoyens, un moment clef du dispositif car tout-e-s les citoyen-ne-s peuvent s'y exprimer et présenter leurs doléances. Les Forums citoyens se déroulent au niveau de chaque échelle participative de base (douars, quartiers, arrondissements, anciennes médinas, autres) définie dans les «règles du jeu». Ils peuvent se tenir dans un espace mis à disposition par la commune (salle de réunion du Conseil de la commune par exemple...), dans un espace public (école, place publique, parc...).

**NB :** Les Forums citoyens ou «forums de diagnostic participatif» sont des moments forts du processus d'élaboration de toute planification communale. En effet, cette étape marque le point de passage entre le travail préalable d'investigation (état des lieux) et les choix politiques de développement que les élu-e-s locaux feront (planification). C'est au cours des forums que les doléances collectées sont consolidées, afin de proposer, de manière participative et représentative des populations, des pistes de solutions concrètes permettant de répondre aux insuffisances qui se posent et mettre à profit les opportunités qui s'offrent à la Commune.

### 3.1. Information

Lors d'une première séance publique, l'équipe BP de la commune présente aux participant-e-s le processus du BP, ses enjeux politiques et son calendrier. Elle peut renouveler la présentation des informations relatives au budget de la commune faite lors du lancement du processus (étape 1), car si la campagne de communication a été efficace, le public présent lors des Forums sera plus nombreux. Par ailleurs, il n'est pas inutile de répéter ces informations, souvent nouvelles pour les citoyen-ne-s.

**NB :** Afin de favoriser l'appropriation du processus et d'éviter les soupçons d'instrumentalisation, il est préférable que le Conseil de la commune et l'équipe BP ne soient pas représentés lors des phases suivantes des Forums citoyens.

### 3.2. Consultation

Les Forums permettent de faire remonter les préoccupations, les besoins et les idées de projets des citoyen-ne-s vers la commune dans le cadre d'ateliers d'écriture. Les facilitateurs-facilitatrices, ou des expert-e-s neutres recrutés par la commune, peuvent accompagner certain-e-s participant-e-s dans l'élaboration et la formulation des propositions.

**IMPORTANT :** Afin de bien mener cet important exercice, il est vivement recommandé de prendre connaissance des approches de consultation/concertation développées dans le manuel des approches participatives. Plusieurs méthodes sont proposées pour gérer des sessions publiques de débats et discussions qu'il serait très utile d'appliquer pour veiller à réussir cette étape cruciale.

# 2. Définition des modalités de participation

Une des conditions de la réussite du BP réside dans une définition consensuelle des «règles du jeu» qui précisent le fonctionnement du BP en décrivant chaque étape dans ses détails. Cette étape est cruciale pour s'adapter au contexte local et assurer le bon déroulement du cycle de BP. Afin de favoriser l'appropriation du processus, il est vivement recommandé de ne pas établir ce document (convention BP, auto-règlement) de manière unilatérale. Il est important que les «règles du jeu» soient définies en commun par l'administration publique et les habitant-e-s. Les avantages d'une telle démarche sont multiples.

## 2.1. Adaptation du BP à la commune

Afin de favoriser la réussite du BP, il est important de tenir compte des caractéristiques économiques, sociales et culturelles de la commune lors de la définition les «règles du jeu». En associant les habitant-e-s à la définition du cycle du BP, le Conseil de la commune bénéficie de leur expertise d'usager. Ce document permet de déterminer des modalités de participation propre à chaque commune, notamment :

- *Les niveaux de participation (quartiers, arrondissements, douars, etc.),*
- *Les étapes du processus,*
- *Les responsabilités de chaque acteur,*
- *Les mécanismes participatifs,*
- *Les modalités de présentation, de sélection, de mise en oeuvre, de réalisation des projets (vote, discussion),*
- *La composition d'un Comité du BP.*

## 2.2. Appropriation du processus

La définition concertée des règles du jeu du BP doit permettre d'associer la population en amont du processus et favorise de ce fait leur adhésion et appropriation durant les différentes étapes du BP. Cette approche peut se dérouler en trois étapes :

- *Production d'une version initiale des règles du jeu par la commune,*
- *Amendement de cette version par des représentant-e-s des citoyen-ne-s,*
- *Discussion des points de désaccord, obtention d'un compromis et adoption du document dans sa version finale.*

## 2.3. Évolution du BP

La fin d'un cycle de BP permet d'identifier les forces et les faiblesses du processus. Il peut être opportun de réviser les «règles du jeu» avant d'engager un nouveau cycle afin de garantir son évolution et sa pérennité.



**Exemples :**

- *La commune de Kenitra prévoit d'engager 5 000 000 dh du budget total de son plan d'action de la commune pour l'exécution de projets issus de processus BP au cours de la période 2017-2022[18].*
- *La commune de Menzel Bourguiba (Tunisie) a engagé 100 000 DT (2% du budget d'équipement) pour l'embellissement de la ville.*
- *La commune de Tozeur (Tunisie) a engagé 550 000 DT (12% du budget d'équipement) pour la réhabilitation des trottoirs et chaussées.*

## 1.2. Constitution d'une équipe BP

Le Conseil de la commune désigne une équipe BP composée des élu-e-s, des cadres et de fonctionnaires de la commune qui assure le suivi et le bon déroulement du processus. Cette équipe constitue le « point d'ancrage institutionnel du BP au sein de l'appareil administratif[19] » et peut regrouper différentes commissions (commission du budget, action sociale, et/ou autres instances permanentes ou thématiques, etc.).
Lors du lancement du processus, la fonction principale de l'équipe BP sera de définir l'architecture du déroulement de tout le processus BP qui devra être validée par le Conseil de la commune, suivie d'une campagne d'information autour de la démarche engagée. Afin de toucher le plus grand nombre du public, il est recommandé de diversifier les moyens de communication (réunions publiques dans les quartiers, presse locale, radio, affichage public, brochures, site internet de la commune, véhicules équipés de haut-parleurs, etc.) en veillant à associer les responsables du service/cellule en charge de la communication – s'ils existent.

## 1.3. Information des citoyen-ne-s

La commune invite les citoyen-ne-s pour une séance publique d'information, lors de laquelle seront présentés l'approche participative et le projet de la commune, le calendrier du BP et ses étapes. Un support de communication, préparé par l'équipe BP de la commune devrait viser à rendre accessible au grand public les informations de base sur le budget de la commune :

- *Ressources de la commune,*
- *Présentation du budget d'équipement et du budget de fonctionnement,*
- *Partenariats en cours,*
- *Investissements publics,*
- *Orientations budgétaires,*
- *Dettes, etc.*

**NB :** Lors de toute session ou rencontre publique, la commune doit veiller à mettre en place des listes de participant-e-s permettant de renseigner leurs coordonnées afin de les tenir informés durant tout le processus et faciliter ainsi leur invitation.

18. Kénitra, Plan d'Action de la Commune 2017-2022, axe 4 relatif à la gouvernance locale.
19. Yves CABANNES, 72 questions courantes sur le budget participatif, ONU-Habitat, Nairobi, 2005, p. 69.



Le BP est un processus cyclique qui s'étend sur plusieurs années. Cette partie décrit les étapes clefs pour sa mise en oeuvre au sein d'une commune. Chacune de ces étapes peut admettre des variations suivant les contextes locaux.

1. Lancement du processus
2. Définition des modalités de participation
3. Forums citoyens
4. Sélection des projets prioritaires
5. Vote des projets
6. Vote du budget
7. Réalisation des travaux et évaluation

LES ÉTAPES DU BP

# 1. Lancement du processus

Le lancement du processus nécessite la réunion d'un certain nombre de conditions. Il doit tout d'abord y avoir une volonté politique claire au sein du Conseil de la commune concernant l'opportunité d'un BP. Le Conseil doit ensuite former une «équipe BP» au sein de la commune qui en assurera la mise en oeuvre. Enfin, la population doit être informée et disposée à participer.

## 1.1. Engagement officiel de la commune

L'initiative du BP revient au Président de la commune qui décide après consultation du Conseil de mettre en œuvre un processus de BP. Le Conseil lance le processus en s'engageant officiellement à soumettre un pourcentage du budget d'équipement à la participation citoyenne.



# 3 Les étapes du Budget Participatif



## 4.2. Le cadre financier

Le BP ne touche pas l'ensemble du budget ; il concerne uniquement un pourcentage du budget d'investissement (ou budget d'équipement). Le Conseil de la commune choisit de soumettre un pourcentage du budget d'équipement à un processus de codécision. Le budget de fonctionnement reste inchangé (salaires, frais de fonctionnement, etc). Ce pourcentage peut varier de 1 à 100% du budget d'investissement. Dans la majorité des cas, ce pourcentage se situe entre 5 et 10%. Le Conseil de la commune ouvre une ligne budgétaire spécifique qui devrait correspondre à une somme suffisamment importante pour permettre la réalisation de projets visibles, permettant aux habitant-e-s de mesurer l'impact de leur implication dans la gestion des affaires publiques.

**ARTICLE 154 DE LA LOI ORGANIQUE 113-14 RELATIVES AUX COMMUNES**

« Le budget comprend deux parties :

- La première partie décrit les opérations de fonctionnement, tant en recettes qu'en dépenses ;
- La deuxième partie est relative aux opérations d'équipement ; elle présente l'ensemble des ressources affectées. (...) »

Le champ du BP pourra évoluer d'une année à l'autre, le Conseil pouvant décider d'augmenter le pourcentage du budget d'équipement ainsi que le nombre des compétences soumises à la codécision.

**NB :** Puisque tout le PAC est établi suivant une démarche participative (art. 78, §3 LO 113-14), et qu'il recouvre l'essentiel du budget d'équipement (art. 180 LO 113-14), la participation citoyenne touche ici pratiquement l'ensemble des investissements publics, ce qui va plus loin que le BP qui ne concerne qu'une partie du budget d'équipement[17].

**ARTICLE 180 DE LA LOI ORGANIQUE 113-14 RELATIVES AUX COMMUNES**

Les dépenses d'équipement sont destinées essentiellement à la réalisation des plans d'action de la commune et des programmes pluriannuels.

17. Les étapes d'élaboration du projet du plan d'action de la commune définies par le décret n° 2.16.301 du 29 juin 2016 peuvent être adaptées dans la conduite d'un processus de type budget participatif.





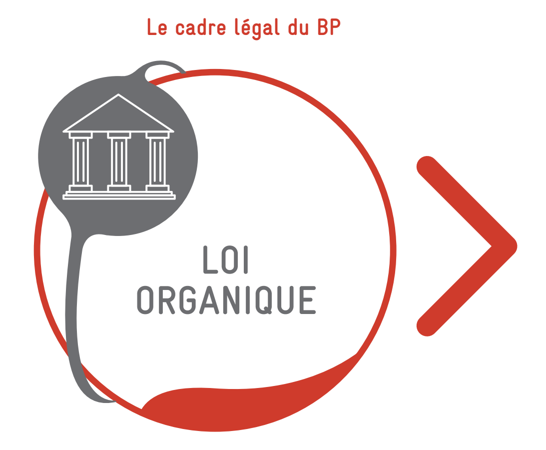
# 4. Le cadre du Budget Participatif

La mise en oeuvre d'un cycle de BP, ou d'autres mécanismes de codécision, est balisée par un certain nombre d'éléments qui en définissent le champ.

## 4.1. Le cadre légal

Le BP s'inscrit dans les compétences de la commune telles que définies par la législation nationale. La loi organique n°113-14 confère de nombreuses compétences aux communes (propres, partagées et transférées) à travers lesquelles elles pourront mettre en place une démarche de codécision inspirée du BP. Cette approche s'inscrira dans le cadre de la libre administration des communes, consacrée par les nouvelles lois organiques relatives aux collectivités territoriales.

Le cadre légal du BP




**ART. 3 DE LA LOI ORGANIQUE 113-14 (EXTRAIT)**
La gestion par la commune de ses affaires repose sur le principe de libre administration, en vertu duquel chaque commune dispose, dans la limite de ses compétences prévues dans le Titre II de la présente loi organique, du pouvoir de délibérer de manière démocratique et du pouvoir d'exécuter ses délibérations et ses décisions (...).

Le Conseil de la commune  pourra définir les domaines de compétence dans lesquels il souhaite engager un BP. Ce choix peut porter sur des compétences qui affectent en priorité certains territoires et/ou catégories de population ou bien sur des priorités sectorielles. Suivant les dispositions de la loi organique 113-14, une démarche de codécision comparable à celle du BP pourrait être engagée dans certains des domaines qui ressortent des compétences des communes (Titre II de la loi organique relative aux communes), par exemple :

**ARTICLE 83 DE LA LOI ORGANIQUE 113-14 (EXTRAIT)**
La commune crée et gère les services et équipements publics nécessaires à l'offre des services de proximité dans les domaines suivants :

- la distribution de l'eau potable et de l'électricité ;
- le transport public urbain ;
- l'éclairage public ;
- l'assainissement liquide et solide et les stations de traitement des eaux usées ;
- le nettoiement des voies et places publiques et la collecte des ordures ménagères et des déchets assimilés, leur transport à la décharge, leur traitement et leur valorisation ;
- la circulation, le roulage, la signalisation des voies publiques et le stationnement des véhicules ;
- etc.



## 3.1. Approche territoriale

Le BP peut viser certaines zones prioritaires, sans s'étendre à l'ensemble de la commune. Des projets seront définis spécifiquement pour ces territoires. Ce type de BP permet d'orienter les fonds publics et les efforts de la commune vers les territoires «prioritaires» : *Anciennes médinas, marchés, zones d'habitat informel, etc.*



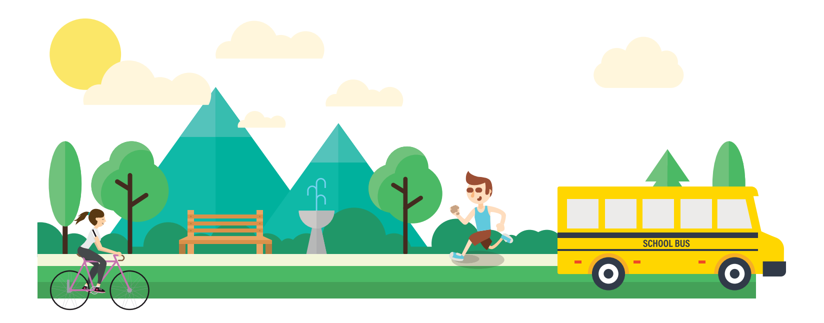
## 3.2. Approche sociale

Cette approche vise spécifiquement l'inclusion de certaines catégories de la population ou d'acteurs dans la vie démocratique locale. Dans ce cas, les groupes ciblés définiront des projets répondants à leurs besoins spécifiques : *Jeunes, femmes, personnes âgées, migrants, personnes en situation de handicap, etc*[15].



## 3.3. Approche thématique

Le BP peut également porter sur des thématiques pré-définies. Les propositions de projets des participants devront s'inscrire dans ces champs thématiques[16] : *environnement, voirie, etc.*

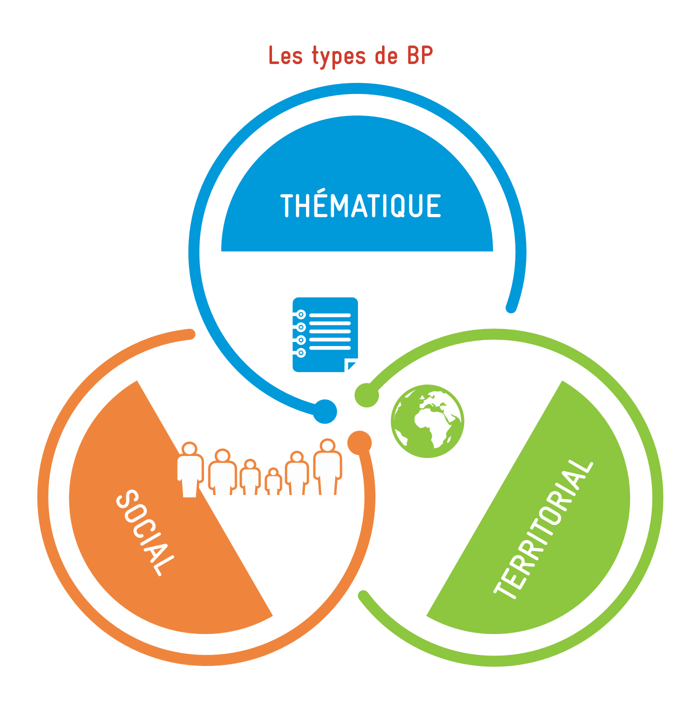



15. Cette approche est consacrée par la loi organique 113-14 dans son article 120 « Instance de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre » chargée de l'étude des affaires relatives à la mise en œuvre des principes de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre.
16. Il y a lieu de tenir compte des compétences de la commune lors de la définition des thématiques objet du BP

## 3. Les types de Budget participatif (BP)

Il n'existe pas de BP type, mais autant de sortes de BP que d'expériences locales. Sa mise en œuvre varie selon les objectifs identifiés par la commune lors de la phase de réflexion qui précède le lancement du processus, mais également selon les conditions économiques et sociales. Chaque commune peut définir son propre modèle participatif. Tous les BP participent de l'une des trois approches décrites ci-dessous, mais ils peuvent également les combiner. Le type de BP est défini par la commune lors de son lancement, en tenant compte des caractéristiques locales, de ses priorités ainsi que de ses contraintes budgétaires. Il peut évoluer d'une année à l'autre pour s'étendre à de nouveaux acteurs, territoires ou thématiques.

Les types de BP




**NB :** Le Conseil de la commune peut par exemple s'inspirer de cette typologie pour définir les mécanismes de dialogue et de concertation prévus dans le cadre du PAC, en particulier pour l'élaboration d'un diagnostic participatif[14].

14. Voir pour la période 2009-2015 dans le cadre du PCD : DGCL, APDN, TARGA-Aide, *Programme d'appui et d'accompagnement à l'élaboration des Plans Communaux de Développement (PCD), Forum de diagnostic participatif*, Guide méthodologique n°3, 2010.



Plus spécifiquement, les communes ont une obligation légale d'adopter un **plan d'action** qui repose sur le principe de démocratie participative consacré dans la Constitution en vertu de l'article 78 de la loi organique relative aux communes. Le Plan d'action de la commune, comme le budget participatif, va dans le sens d'une participation des citoyen-ne-s à la définition des actions de développement.

### ARTICLE 78 DE LA LOI ORGANIQUE 113-14 RELATIVES AUX COMMUNES

« La commune met en place, sous la supervision du président de son conseil, un plan d'action de la commune et oeuvre à son suivi, son actualisation et son évaluation.

Le plan d'action de la commune fixe, pour six années, les actions de développement prévues d'être réalisés ou d'y participer sur le territoire de la commune.

Le plan d'action de la commune est établi au plus tard au cours de la première année du mandat du conseil, en cohérence avec les orientations du programme de développement régional, suivant une démarche participative et en coordination avec le gouverneur de la préfecture ou de la province ou son intérimaire, en sa qualité du chargé de la coordination des activités des services déconcentrés de l'administration centrale.

Le plan d'action de la commune doit comporter un diagnostic mettant en évidence les besoins et les potentialités de la commune, une identification de ses priorités et une évaluation de ses ressources et des dépenses prévisionnelles afférentes aux trois premières années et doit prendre en considération l'approche genre. »

### ARTICLE 81 DE LA LOI ORGANIQUE 113-14 RELATIVE AUX COMMUNES

« Est fixée par voie réglementaire la procédure d'élaboration du plan d'action de la commune, de son suivi, de son actualisation, de son évaluation et des mécanismes de dialogue et de concertation pour son élaboration ».[13]

L'existence de l'obligation légale d'élaborer une planification participative (PAC) n'empêche pas la mise en œuvre d'un processus tel que le BP. Le Conseil de la commune peut choisir de mettre en place un BP en parallèle du PAC, ou de lier les deux instruments. La commune peut, par exemple, insérer certains éléments du BP dans le déroulement du PAC pour renforcer la dimension participative de celui-ci.

13. Décret n°2.16.301 du 29 juin 2016 (Bulletin officiel n° 6482 du 14 juillet 2016).





Le Budget Participatif (BP) est un outil extrêmement avancé de codécision. La multiplication des expériences de BP correspond au nouveau paradigme de la gouvernance participative locale. De nombreux États ont adopté des instruments de planification participative, comme c'est le cas au Maroc où les citoyens sont associés à la définition du Plan d'Action Communal, le PAC (ex PCD). Les paragraphes suivants s'intéressent à l'éventuelle application des mécanismes du BP dans ce contexte.



## 1. Définition

Chaque expérience de Budget Participatif est unique et correspond aux spécificités locales de la collectivité qui le met en oeuvre. Il ne saurait donc y avoir de définition générale de cet instrument majeur de codécision. On peut considérer que le Budget Participatif (BP) est un processus démocratique inclusif et continu, qui associe les habitants à la définition d'une partie des investissements publics. Il se déroule sur la base du cycle budgétaire de la commune et permet aux citoyen-ne-s de participer concrètement à la gestion des affaires publiques (définition des modalités de participation, propositions de projets, vote, mise en œuvre des projets, suivi et évaluation des projets, évaluation du processus dans son ensemble).
Le BP a vu le jour à Porto Alegre (Brésil) en 1989. Pour ses principaux initiateurs et artisans, le BP est un mécanisme ***« par lequel les populations décident de l'affectation de tout ou partie des ressources publiques disponibles ou sont associées aux décisions relatives à cette affectation »***[11]. Depuis, plus de 2 000 expériences de BP ont vu le jour à travers le monde[12]. Peu de cas concrets ont néanmoins été observés en Afrique du Nord, avec seulement quelques expériences au Maroc et en Tunisie.

## 2. Contextualisation

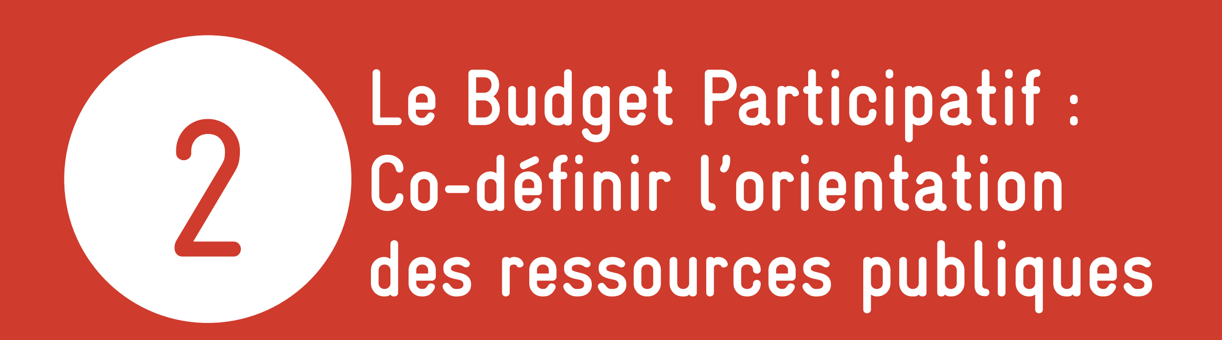
À travers plusieurs références aux principes de la démocratie citoyenne et participative et de la bonne gouvernance, la Constitution de 2011 invite clairement les pouvoirs publics à développer des approches participatives, notamment au niveau des collectivités territoriales.

**ARTICLE 139 DE LA CONSTITUTION**
« Des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation sont mis en place par les Conseils des régions et les Conseils des autres collectivités territoriales pour favoriser l'implication des citoyennes et des citoyens, et des associations dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement ». (Alinéa 1er)

---

11. Tarso GENRO, Ubitaran DE SOUZA, *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le Budget participatif : L'expérience de Porto Alegre au Brésil*, Editions Charles Léopold Mayer, Paris, 1998, cité in CABANNES, Yves, *« Les budgets participatifs en Amérique latine. De Porto Alegre à l'Amérique centrale, en passant par la zone andine : tendances, défis et limites »*, pp. 128-138., *Mouvements* 5/2006 (no 47-48), p.128.
12. Yves SINTOMER, Carsten HERZBERG, Giovanni ALLEGRETTI, *Les budgets participatifs dans le monde. Une étude transnationale.* Dialog Global, N° 25, 2014.





# 2 Le Budget Participatif : Co-définir l'orientation des ressources publiques

## 6.2. Disponibilité des ressources financières de la commune

La non-réalisation de projets issus d'un processus de codécision faute de moyens peut entrainer l'incompréhension des participant-e-s qui se sont mobilisé-e-s, et seront peu disposé-e-s à s'impliquer de nouveau. Il est donc important de s'assurer de la disponibilité des fonds avant d'initier des mécanismes de codécision, quitte à limiter le processus à des projets peu coûteux.

## 6.3. Le changement de la majorité au Conseil

Au lendemain d'élections municipales, il est possible que le nouveau Conseil ne souhaite pas prolonger une expérience de codécision[8]. Ce changement peut influer sur les liens de confiance déjà établis entre la population et l'administration. Dans le cas où le Conseil de la commune décide de continuer avec le processus de codécision, l'expérience des fonctionnaires peut s'avérer utile pour assurer la transition. Afin de minimiser le risque d'abandon d'un processus de codécision par un Conseil de commune nouvellement établi, il est recommandé d'institutionnaliser la pratique et de l'inscrire dans le règlement intérieur du Conseil[9].

## 6.4. Le risque de cooptation

Les membres de l'administration peuvent, volontairement ou involontairement, favoriser certaines catégories de la population dans le cadre du processus participatif. Il convient également de ne pas négliger le risque de l'instrumentalisation politique des associations. Il est recommandé de garantir la transparence sur les procédures de nominations ou d'élections aux postes clefs du processus (facilitateur-facilitatrice, délégué-e, président-e du groupe-moteur, ou autres) et de garantir le renouvellement des citoyen-ne-s occupant ces fonctions.

**NB :** Il arrive que des communes aient recours au tirage au sort pour désigner les membres de certains organes du processus de codécision ou pour mobiliser les citoyen-ne-s, comme à Grenoble (France)[10].

8. Sur cette question, voir : Yves, CABANNES, « Les budgets participatifs en Amérique latine. De Porto Alegre à l'Amérique centrale, en passant par la zone andine : tendances, défis et limites », pp. 128-138, *Mouvements*, 5/2006 (n° 47-48), p. 129.
9. À noter toutefois qu'après chaque élection communale, le nouveau Conseil établit un nouveau règlement intérieur qui ne reconduit pas automatiquement l'ensemble des mécanismes prévus par l'ancien Conseil.
10. Voir sur le site de la ville : http://www.grenoble.fr/461-conseils-citoyens-independants.htm#par3476



### 5.4. Les organisations de la société civile (OSC)

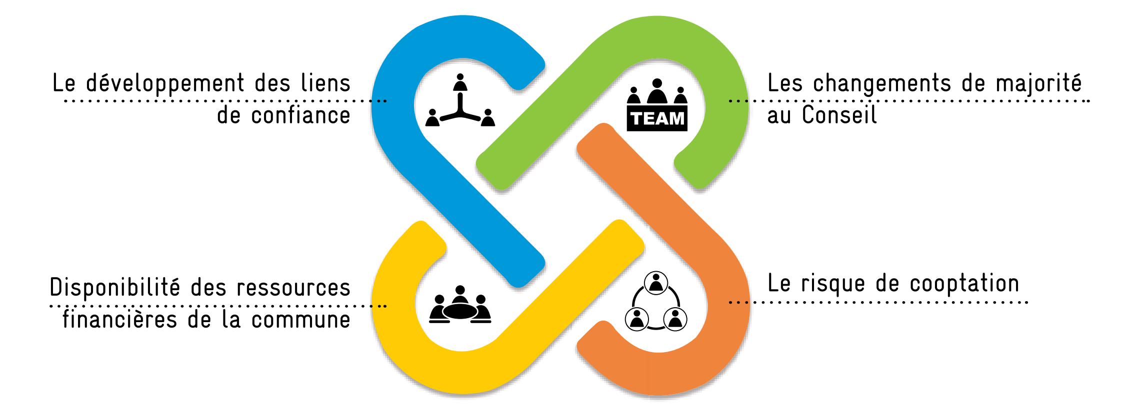
Les OSC peuvent constituer d'utiles relais entre la commune et les citoyen-ne-s. Elles pourront également être mobilisées pour la communication (porte à porte, diffusion de tracts, etc.) ou à d'autres étapes du processus.

### 5.5. Les citoyen-ne-s

Il ne saurait y avoir de participation sans citoyen-ne-s. Du taux de participation dépend pour beaucoup la légitimité du processus ; pour autant, celui-ci dépasse rarement les 5%, n'engageant que les citoyen-ne-s les plus engagé-e-s, ou ceux ayant la disponibilité de s'y consacrer. Toutefois, la faible participation ne signifie pas nécessairement l'échec de l'opération, car l'information peut se répandre et attirer plus de citoyen-en-s au fil du temps.

**Exemple :** Dans le cadre du budget participatif de Porto Alegre (Brésil), «le nombre de participants est passé de 976 en 1990 à 18 583 en 2001, avant de retomber aux alentours de 15 000 en 2011»[7]. Pour comparaison, plus de 500 personnes ont participé lors de la première édition expérimentale du budget participatif à Larache en 2015.

## 6. Limites et opportunités




### 6.1. Le développement des liens de confiance

La construction des liens de confiance entre l'administration et les citoyen-ne-s peut être plus long lorsque ces derniers-ères ont été longtemps tenu-e-s à l'écart de la gestion des affaires publiques. Ceci peut avoir une incidence sur le taux de participation aux mécanismes participatifs, surtout au début. Un processus garantissant une véritable codécision est une opportunité pour lever cette limite du processus participatif et rétablir la confiance. La capitalisation et une communication efficace et transparente sur une première expérience réussie peuvent avoir un effet de levier.

7. Simon LANGELIER, « Que reste-t-il de l'expérience pionnière de Porto Alegre? », *Le Monde diplomatique*, octobre 2011.



## 4.3. Réduction des inégalités et amélioration des conditions de vie

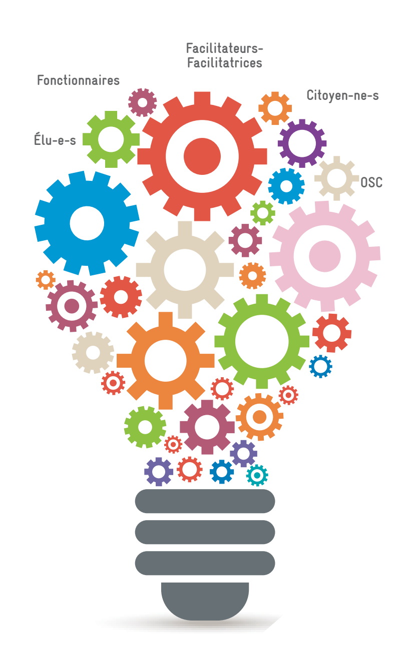
L'identification des projets prioritaires par la base, y compris les populations les plus défavorisées, permet de réduire les inégalités sociales et économiques. La multiplication des projets issus du processus de codécision pourra ainsi améliorer les conditions de vie dans les territoires les plus marginalisés. Dans certaines communes, le budget participatif vise spécifiquement à associer les franges périphériques de la population : enfants, pauvres, étrangers, personnes en situation de handicap, etc[6].

# 5. Les acteurs de la codécision

La codécision repose sur un partenariat entre les acteurs locaux, formalisé lors du lancement du processus.

## 5.1. Les élu-e-s

Les élu-e-s jouent un rôle déterminant dans l'activation de la gouvernance participative locale. Ils-elles sont les seul-e-s à pouvoir prendre l'initiative d'une démarche participative au sein de la commune. Ils-elles sont également responsables de l'adoption des actes juridiques nécessaires au déroulement effectif de la codécision.




## 5.2. Les fonctionnaires

Les fonctionnaires sont des rouages essentiels dans la dynamique participative d'une commune. Une fois que la décision politique est prise, ce sont généralement eux-elles qui assurent l'interaction avec les populations. Non soumis-es au jeu des élections, leur action peut s'étendre sur plusieurs mandats. Leur connaissance des mécanismes participatifs au-delà des rivalités partisanes garantit ainsi leur continuité au-delà des échéances électorales.

## 5.3. Les facilitateurs-facilitatrices

Les facilitateurs-facilitatrices travaillent en étroite collaboration avec la commune. Simples citoyen-ne-s ou membres d'associations de quartiers, ils-elles assistent la commune dans l'organisation des différents «moments participatifs». Formé-e-s aux techniques participatives, ils-elles pourront par exemple servir d'interface entre la commune et la population (information, sensibilisation), accompagner les citoyen-ne-s dans la réflexion et la formulation de leurs idées de projet pour la commune, à remplir un bulletin de vote ou encore à répondre à un formulaire d'évaluation..

6. Yves CABANNES, *72 questions courantes sur le budget participatif*, ONU-Habitat, Nairobi, 2005, p. 64.»..



# 4. Avantages

La mise en oeuvre de mécanismes de codécision profite autant à l'administration publique, aux citoyen-ne-s qu'au territoire dans son ensemble[4].




## 4.1. Renforcement de la citoyenneté locale

La codécision donne tout son sens aux idées de citoyenneté et d'intérêt général en associant les participant-e-s à d'importantes responsabilités politiques. Le renforcement de la confiance entre les acteurs locaux se traduit également par une amélioration de la culture civique. Dans certains cas de budget participatif, la codécision a pu développer un sens des responsabilités chez les citoyen-ne-s allant jusqu'à une hausse du taux de recouvrement des impôts locaux. Par exemple, à *«Campinas, Recife [Brésil] et Cuenca [Equateur], la collecte des impôts s'est sensiblement améliorée en quelques années seulement, tandis qu'à Porto Alegre au Brésil, le niveau d'arriérés de l'impôt foncier a chuté de 20 à 15%. La conséquence a été logique –en moins de 10 ans, l'impôt foncier est passé de 6 à 12% des recettes ordinaires de la commune»*[5].

## 4.2. Adéquation entre les dépenses publiques et les besoins

L'association de tou-te-s les citoyen-ne-s au processus décisionnel permet la définition de nouvelles hiérarchies entre les priorités. Les fonds publics sont ainsi orientés vers les besoins réels des citoyen-ne-s. Les politiques publiques gagnent ainsi en efficacité puisque elles sont définies par leurs destinataires et les professionnel-le-s de la gouvernance locale. Cette dynamique garantit également l'adhésion des citoyen-ne-s à l'action de la commune.

4. Bachir KANOUTE, *Manuel du Budget participatif en Afrique francophone*, Vol. 1, ONU-Habitat, ENDA Tiers-monde, p. 27.
5. Yves CABANNES, *72 questions courantes sur le budget participatif*, ONU-Habitat, Nairobi, 2005, p. 44 Pour le spécialiste du Budget participatif Yves Cabannes, *«en Amérique Latine, il est clairement démontré que le budget participatif entraîne à la fois une augmentation des recettes (impôts et d'autres redevances) et une réduction de la fraude fiscale. Les raisons examinées sont liées à la transparence de l'administration publique qui va de pair avec le budget participatif. En outre, la visibilité à court terme des travaux et services publics consécutive au BP modifie généralement le civisme fiscal»*.

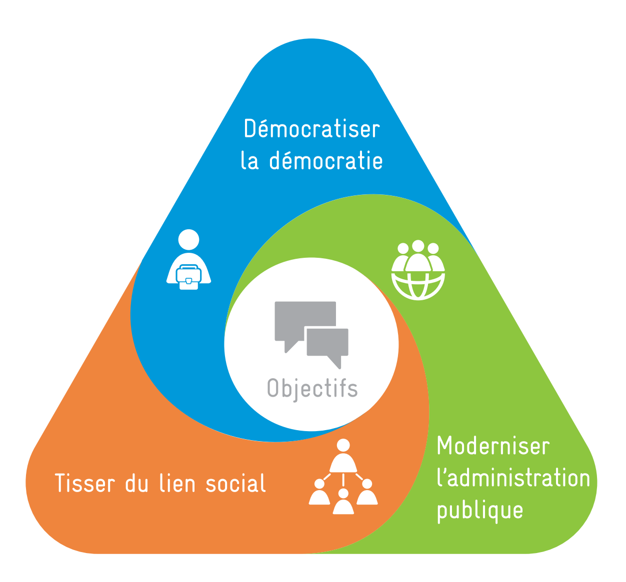


# 3. Objectifs

Les communes qui s'engagent dans une dynamique de codécision peuvent poursuivre différents objectifs, politiques, économiques, administratifs ou sociaux. Ces objectifs peuvent se combiner, tout comme ils peuvent évoluer avec le temps.

## 3.1. Démocratiser la démocratie

Ce premier objectif est politique : Il vise à élargir le champ du jeu démocratique, qui ne se limite plus aux mécanismes de la démocratie représentative, mais s'étend désormais à la démocratie participative. La codécision transforme la relation entre l'administration publique et les citoyen-ne-s : Elle inscrit la gestion des affaires publiques dans un plan horizontal de type partenarial et non plus dans une logique verticale de type hiérarchique. La gestion des affaires publiques devient l'affaire de tous, dans ce que certains appellent une radicalisation de la démocratie[2].




## 3.2. Rationaliser les dépenses et améliorer la qualité des services publics

Cet objectif touche à l'utilisation des ressources publiques. L'association des citoyen-ne-s dans la définition des dépenses publiques permet aux communes de bénéficier de l'expertise des participant-e-s, en tant qu'usagers des services publics, et ainsi de «mieux dépenser». La codécision peut également être conçue pour favoriser la transparence budgétaire et financière[3].

## 3.3. Tisser du lien social

La mise en place de mécanismes de codécision peut viser à transformer les rapports entre les différents groupes de populations associés au processus, mais également les rapports entre les habitant-e-s et l'administration publique. Il s'agit de (re)nouer le dialogue entre différents acteurs d'un même territoire.

2. Dominique ROUSSEAU, *Radicaliser la démocratie. Propositions pour une refondation*, Seuil, Paris, 2015.
3. Yves SINTOMER, Carsten HERZBERG, Giovanni ALLEGRETTI, Les budgets participatifs dans le monde. Une étude transnationale. Dialog Global, N° 25, 2014, p.20.



## 2.2. Solidarité et justice sociale

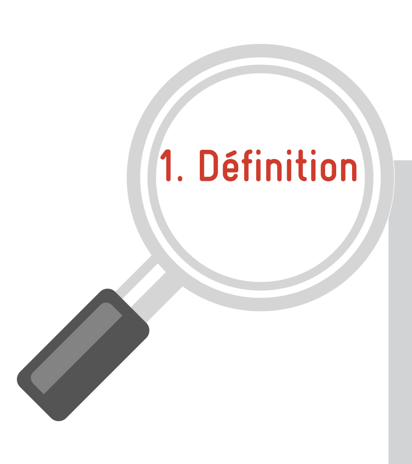
L'implication des citoyen-ne-s dans l'identification des objectifs prioritaires au niveau d'une commune renforce la prise de conscience des inégalités et discriminations existantes. La commune peut ainsi orienter les ressources budgétaires vers les territoires et les populations les plus défavorisés.

## 2.3. Transparence

Les mécanismes de codécision reposent sur une communication transparente de la part de la commune, afin de permettre aux participant-e-s de prendre les décisions qui leur semblent les plus judicieuses, en toute connaissance de cause. Élu-e-s et fonctionnaires partagent les informations utiles, relatives aux programmes politiques, au budget, aux partenariats de la commune et tous autres éléments relatifs à l'utilisation des deniers publics. La commune s'engage également à communiquer dans le cadre de la mise en oeuvre et du suivi des projets issus de la codécision (éventuels appels d'offres et marchés publics, réalisation des travaux, etc.), ainsi que lors de l'évaluation du processus.

## 2.4. Continuité et adaptabilité

La codécision déploie tous ses effets lorsqu'elle s'inscrit dans la durée et devient un processus politique continu et progressif. L'évaluation du processus et son renouvellement annuel permettent l'adaptation des mécanismes à l'évolution des contextes locaux. La codécision peut toutefois se limiter à une procédure ponctuelle, permettant d'associer les citoyen-ne-s à une seule ou à une série de décision.



# 1. Définition

La codécision est un niveau élevé de la participation des citoyen-ne-s dans la gestion des affaires publiques. Elle se traduit par une implication du citoyen dans le processus décisionnel touchant à la planification et à la mise en œuvre des politiques et projets publics. La voix des participant-e-s n'est plus simplement consultative mais contraignante : les responsables politiques qui ont opté pour ce niveau de participation sont tenu-e-s de respecter et mettre en œuvre les choix exprimés par les citoyen-ne-s.

Par rapport aux autres formes de participation (information, consultation, concertation), la codécision donne un réel pouvoir de décision aux organisations de la société civile (OSC), aux associations et aux citoyen-ne-s, qui sont ainsi placés au cœur des décisions et exercent de ce fait d'importantes responsabilités politiques.

# 2. Principes

Selon le spécialiste du budget participatif, Yves Cabannes, ses principes fondamentaux sont ***«la démocratie en tant que modèle politique et la bonne gouvernance. Bien que ces principes soient considérés comme étant universels, chaque ville ou pays les traduit en moyens pratiques en fonction de ses besoins propres et du contexte local»***[1]. Chaque expérience de codécision repose sur plusieurs principes dont les plus communs :

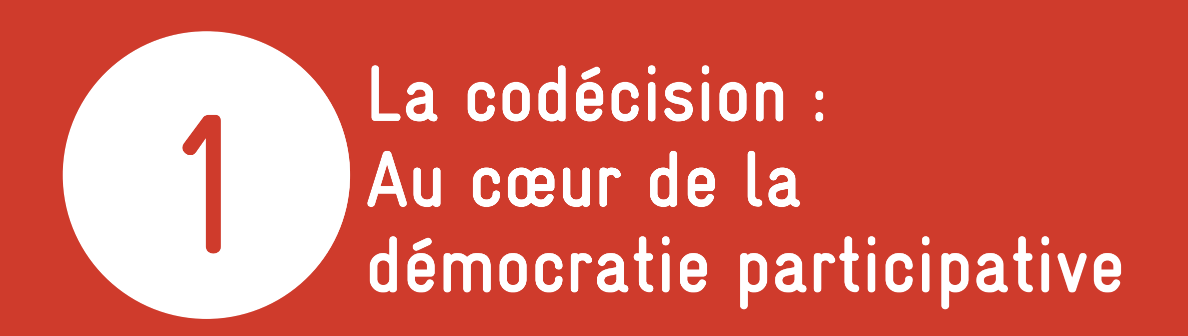



## 2.1. Participation

Il ne saurait exister de mécanismes de codécision sans participation directe des citoyen-ne-s. L'orientation des politiques publiques de la commune n'est plus le résultat des choix opérés au sein du Conseil communal uniquement, mais également de ceux de la population.

1. Yves CABANNES, *72 questions courantes sur le budget participatif*, ONU-Habitat, Nairobi, 2005, p. 32.





# 1 La codécision : Au cœur de la démocratie participative

Le projet « Promotion de la gestion de proximité dans les communes – Jamaa Mouwatena » apporte un soutien à la DGCL dans ses efforts d'implémentation de la politique de décentralisation et de promotion d'une culture de proximité et de bonne gouvernance au niveau local. À travers une démarche participative, le projet vise à améliorer la qualité des services communaux dans le sens qu'ils répondent mieux aux besoins de la population. Il appuie dix communes partenaires dans trois domaines : l'amélioration de la qualité du service d'accueil, l'amélioration de la communication sur l'action communale et le renforcement des capacités dans l'utilisation des démarches participatives.

Le présent document s'inscrit dans le cadre d'une série de publications sur la thématique de la gouvernance participative locale. Elle met en lumière différents niveaux de la participation citoyenne dans la gestion des affaires locales : l'information, la consultation, la concertation et la codécision. Pour chaque niveau, une multitude d'outils et d'approches a été développé dans les dernières deux décennies à l'échelle internationale.

Cette série de publications présente quelques méthodes clefs utilisées pour ces différentes formes de participation citoyennes adressées aux responsables communaux dans l'optique de les soutenir dans leurs efforts d'utiliser des démarches participatives pour améliorer la qualité des services communaux afin qu'ils répondent mieux aux besoins de la population. Par ailleurs elle s'adresse aussi à tout acteur de la société civile intéressé par la chose publique locale.

Considérée comme un niveau de participation élevée, la codécision est traitée dans ce document qui s'arrête sur l'un de ses instruments les plus en vogue actuellement dans le monde : le budget participatif. Pour étudier sa faisabilité dans le contexte marocain, le Réseau Marocain de la Gouvernance Participative du programme CoMun a consacré une rencontre (Agadir, Mai 2016) au cours de laquelle le budget participatif a été discuté à la lumière des nouveautés juridiques et réglementaires nationales tout en présentant des expériences concrètes de communes marocaines (Chefchaouen, Larache, Tétouan) et de leur homologues tunisiennes (Menzel Bourguiba, Raouad, Sbitla).

La réforme constitutionnelle de 2011 suivie en 2015 par les nouvelles lois organiques relatives aux collectivités territoriales ont consacré le principe de la participation citoyenne dans la législation nationale, qui accorde désormais une importante marge de manœuvre aux Conseils territoriaux élus dans la définition et la mise en œuvre de mécanismes participatifs plus ou moins avancés à différents niveaux : information, consultation, concertation et codécision.

En témoigne l'article 139 de la Constitution qui stipule que « des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation sont mis en place par les Conseils régionaux et les Conseils des autres collectivités territoriales pour favoriser l'implication des citoyennes et des citoyens, et des associations dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement ... ». Plusieurs autres articles juridiques traduisent la nouvelle orientation du législateur avec comme principal fondement la démocratie citoyenne et participative et les principes de bonnes gouvernance (voir manuel « le cadre législatif et réglementaire de la gouvernance participative locale, janvier 2017 »).

Au niveau communal, à l'instar des autres niveaux territoriaux, le degré d'implication citoyenne dans la gestion des affaires publiques relève de la volonté politique du Conseil de la commune. Une fois le processus enclenché, le Conseil devient l'initiateur et le garant de la dynamique de participation directe correspondant aux spécificités du contexte local.

Ce guide est le fruit d'une étroite collaboration entre deux projets de la GIZ, à savoir le programme « Coopération Municipale – Gouvernance locale et participative au Maghreb » dénommé CoMun et le projet « Promotion de la gestion de proximité dans les communes – Jamaa Mouwatena ». Les deux projets mènent leurs différentes activités au profit des communes marocaines en partenariat avec la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) du Ministère de l'Intérieur, dans le cadre de la coopération maroco-allemande.

CoMun est un programme régional pour le développement urbain et la gouvernance locale qui promeut la mise en place de structures participatives au Maroc et dans d'autres pays du Maghreb. Il vise également à contribuer à une plus grande efficacité des administrations communales en matière de gestion urbaine et de gouvernance participative locale. Les réseaux des villes sont les instruments privilégiés du programme. Ils concernent les cinq thématiques majeures de la gestion locale que sont : la mobilité urbaine et transport public, la gestion des déchets, la maîtrise de l'énergie, la réhabilitation des médinas et la gouvernance participative locale.

CoMun et la DGCL oeuvrent ensemble pour doter les réseaux, et par-delà les villes, d'une panoplie d'outils et d'instruments appropriés et simples à mettre en oeuvre pour remplir leurs missions de gestion urbaine.

Le Réseau dédié à la gouvernance nommé «REMAGP» est une plate-forme constituée de communes membres dont les échanges portent sur les questions de la gouvernance locale, la participation citoyenne et celle de la société civile. Ce réseau facilite des espaces d'échange et de partage et des expériences destinés aux responsables techniques et politiques des villes marocaines dans le but de relever les défis prescrits par les nouveaux textes juridiques et réglementaires, tout en contribuant à instaurer une véritable culture de gouvernance participative à l'échelle de leurs territoires respectifs.



# Introduction



# Avant-propos

*Ce document vise à apporter des clefs de compréhension et des pistes de réflexions, une des approches pour instaurer la codécision à l'échelle communale. Il correspond à un cadre de réflexion dans le sens où il s'oppose à la définition d'une méthode figée et unique qui ne tiendra pas compte de la diversité des contextes urbains. De surcroît, il s'agit d'une proposition vouée à être remise en question et qui cherche à susciter la discussion plutôt que l'exécution.*

*Considérant que cette démarche ne peut être définie et traduite qu'à une échelle locale, ce document s'adresse aux acteurs de la ville responsables de la gouvernance participative locale et/ ou préoccupés par l'implication des citoyens et citoyennes, en particulier le personnel des Communes (élus et techniciens).*

# Sommaire




**Publié par :**
Coopération Municipale – CoMun
Gouvernance locale et participative au Maghreb

**Élaboré par :**
Manuel Goerhs

**Avec le soutien de :**
Direction Générale des Collectivités Locales
DPAT

**Conception graphique :**
**Napalm**

**Crédits photos couverture :**
GIZ CoMun
**Crédits photos intérieur :**
GIZ CoMun, Freepik

Juin 2017




Publié par :






Royaume du Maroc
Ministère de l'Intérieur

# LA CODÉCISION AU NIVEAU COMMUNAL : EXEMPLE DU BUDGET PARTICIPATIF

**CoMun – coopération municipale**
Gouvernance locale et participative au Maghreb

Direction Générale des
Collectivités Locales